

Volume V, Nomor 1, Mei-Juni, 2019

ISSN: 2442-7985 (Print)

ISSN: 2579-7727 (Online)

# JURNAL KEAMANAN NASIONAL

Akreditasi: SK Dirjen Penguatan Riset Pengembangan Kemenristekdikti  
No. 21/E/KPT/2018 tanggal 9 Juli 2018

- Analisis Struktur Organisasi Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia: Kompleksitas, Sentralisasi dan Formalisasi
- **Sensitivitas Jender dalam Security Sektor Reform (SSR)**
- Hukum Antidumping Di Indonesia Dari Perspektif Ketahanan Industri Dalam Negeri
- **Jurnalisme Provokasi Berbasis SARA:  
Studi Kasus Pemilihan Umum Presiden 2019**
- *Book Review: International Case Studies Of Terrorist Rehabilitation*



Pusat Kajian Keamanan Nasional  
Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

**Analisa Struktur Markas Besar Kepolisian  
Negara Republik Indonesia: Kompleksitas,  
Sentralisasi dan Formalisasi**

Haryadi Mukhtas & Sutiyo ..... 1-20

**Sensitivitas Jender dalam Security Sektor  
Reform (SSR)**

Nurul Fauziah ..... 21-46

**Hukum Antidumping di Indonesia dari  
Perspektif Ketahanan Industri Dalam Negeri**

Yulianto Syahyu ..... 47-62

**Jurnalisme Provokasi Berbasis Sara:  
Studi Kasus Pemilihan Umum Presiden 2019**

Metha Madonna ..... 63-81

***Book Review: International Case Studies  
Of Terrorist Rehabilitation***

Aly Ashghor ..... 83-88

**Analisa Struktur Markas Besar Kepolisian  
Negara Republik Indonesia: Kompleksitas,  
Sentralisasi dan Formalisasi**

Haryadi Mukhtas & Sutiyo ..... 1-20

**Sensitivitas Jender dalam Security Sektor  
Reform (SSR)**

Nurul Fauziah ..... 21-46

**Hukum Antidumping di Indonesia dari  
Perspektif Ketahanan Industri Dalam Negeri**

Yulianto Syahyu ..... 47-62

**Jurnalisme Provokasi Berbasis Sara:  
Studi Kasus Pemilihan Umum Presiden 2019**

Metha Madonna ..... 63-81

***Book Review: International Case Studies  
Of Terrorist Rehabilitation***

Aly Ashghor ..... 83-88

# Analisis Struktur Organisasi Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia: Kompleksitas, Sentralisasi dan Formalisasi

Haryadi Mukhtas<sup>1</sup>, Sutiyo<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian

<sup>2</sup>Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Email:<sup>1</sup>haryadimukhtas@gmail.com; <sup>2</sup>sutiyo@yahoo.com

## Abstract

*This study evaluates the organizational structure of Indonesian Police by analyzing the complexity, centralization, and formalization of the organization. The design of this study is qualitative descriptive, and data are collected through in-depth interviews, observations, and documentary study. The results of this study present that the restructurization of Indonesian Police through Perkapolri No. 6 tahun 2017 has enlarged the structure of Headquarter and increased complexity, centralization, and formalization of the organization. The structure makes the Police a mechanical organization, which is not suitable for the dynamics of society. The restructurization should make efficient the headquarter and strengthen the local offices, so that the Police become an organic structure more responsive to the changes. Theoretically, structural dimensions are not always sufficient to analyze organizational issues. They should be improved by adding a process dimension of the organization that includes the alignment of all divisions and the compliance to the organization.*

**Keywords:** Analysis of Institution; Organizational Restructurization; Police Organization

## Abstrak

*Penelitian ini mengevaluasi struktur Polri melalui analisis kompleksitas, sentralisasi, dan formalisasi organisasi. Desain penelitian adalah deskriptif kualitatif, dan data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa restrukturisasi Polri melalui Perkapolri No. 6 tahun 2017 telah memperbesar struktur Mabes dan meningkatkan kompleksitas, formalisasi, dan sentralisasi organisasi. Struktur Polri cenderung mekanistik dan kurang sesuai untuk lingkungan yang dinamis. Restrukturisasi seharusnya diarahkan pada perampingan Mabes dan penguatan kewilayahan, sehingga Polri berkembang menjadi organisasi organik yang mampu merespon perubahan lingkungan lebih baik.*

*Temuan penelitian ini adalah bahwa secara teoretis, dimensi struktural tidak selalu mampu menganalisis persoalan organisasi. Ia perlu ditambahkan dengan analisis dimensi proses organisasi yang meliputi keselarasan antar bagian dan kepatuhan terhadap organisasi.*

**Kata Kunci:** Analisis Kelembagaan; Restrukturisasi Organisasi;  
Organisasi Kepolisian

## A. Pendahuluan

Perkembangan kompleksitas pelanggaran hukum telah membuat tugas Kepolisian (Polri) semakin berat. Restrukturisasi Polri dibutuhkan untuk menata kembali pembagian kerja dan fungsi operasional agar mampu meningkatkan kinerja dan menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan. Proses restrukturisasi yang bebas konflik kepentingan akan menghasilkan struktur yang menunjang strategi organisasi, efisien dalam pengorganisasian sumber daya, serta mempermudah pendistribusian tugas, koordinasi, dan adaptasi lingkungan<sup>1,2</sup>.

Saat ini, struktur Polri telah ditetapkan melalui Peraturan Kapolri Nomor 6 tahun 2017 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja pada Tingkat Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia. Terdapat beberapa permasalahan yang menunjukkan bahwa struktur tersebut belum optimal menciptakan pengorganisasian sumber daya untuk mendukung tujuan organisasi. Struktur tersebut sering dianggap terlalu gemuk dan memiliki banyak hirarki. Hal ini menyebabkan proses yang berbelit, kelambatan pelayanan dan pengambilan keputusan, inefisiensi dan akhirnya menciptakan budaya feodal pada aparat. Meskipun anggaran kepolisian meningkat dari tahun ke tahun dan menjadi yang terbesar ketiga diantara kementerian negara, postur anggaran Polri masih didominasi belanja pegawai dengan pertumbuhan 4% per tahun<sup>3</sup>. *Bottleneck* kenaikan pangkat dari perwira menengah ke perwira tinggi menunjukkan permasalahan struktur organisasi yang tidak ideal. Selain itu, laporan *Rule of Law Index* yang diterbitkan oleh *The World Justice Project (WJP)* pada tahun 2019 menunjukkan bahwa Indonesia berada pada peringkat 62 dari 126 negara<sup>4</sup>. Tidak terdapat cukup banyak perkembangan berarti dari tahun sebelumnya.

Saat ini masih ditemukan cukup banyak kelemahan dalam kelembagaan dan layanan Polri. Penerapan prinsip akuntabilitas, kompetensi, efektivitas, dan keadilan masih kurang<sup>5</sup>. Hanya prinsip responsivitas, transparansi dan perilaku yang dianggap memiliki

---

<sup>1</sup> Caiden, 1969; Mintzberg, 1975; Hammer dan Champy, 1995

<sup>2</sup> Cushway, Barry, dan Derek Lodge. Perilaku dan Desain Organisasi. Jakarta: Alex Media Komputindo. 1993

<sup>3</sup> Anggaran Polri 79 Trilyun pada tahun 2016, 84 Trilyun pada tahun 2017, dan 86 Trilyun pada tahun 2018.

<sup>4</sup> Dilakukan berdasarkan survey terhadap 120.000 rumah tangga di 126 negara

<sup>5</sup> <https://tirto.id/buruk-polri-di-mata-masyarakat-cmwM>; [https://itk.polri.go.id/main/hasil\\_indeks](https://itk.polri.go.id/main/hasil_indeks);

nilai baik<sup>6</sup>. Masyarakat menilai fungsi pembinaan dan penegakan hukum belum berjalan baik<sup>7</sup>. Rendahnya kinerja kelembagaan disebabkan oleh tidak digunakannya sistem merit, yang ditandai dengan proses rekrutmen tidak terbuka dan pengembangan karier tidak berdasarkan kapasitas, kinerja serta persaingan sehat. Promosi pegawai lebih banyak menerapkan spoil system berdasarkan pertimbangan politis dan patrimonial yang diperburuk dengan sistem kompensasi yang tidak seimbang.

Bagi organisasi publik seperti Polri, restrukturisasi idealnya diarahkan pada pengurangan fungsi pengaturan, peningkatan fungsi layanan, dan penyesuaian besaran organisasi melalui downsizing atau rightsizing<sup>8</sup>. Tantangan bagi restrukturisasi birokrasi adalah kuatnya faktor kepentingan. Secara teoretis tujuan restrukturisasi bahkan bisa dirubah atau dialihkan oleh struktur informal dan pemegang kekuasaan dari eksternal organisasi.<sup>9</sup> Mereka sering terperangkap pada parkinsonism, atau upaya untuk selalu menambah jumlah unit kerja dan pejabat.

Secara historis restrukturisasi Polri lebih banyak didorong oleh faktor eksternal tuntutan demokratisasi pascareformasi 1998, dan dipercepat oleh tekanan lembaga internasional pasca kasus bom Bali dan terorisme lainnya di tahun 2003.<sup>10</sup> Latar belakang ini sesungguhnya membuat restrukturisasi kepolisian di Indonesia sangat rentan terhadap pengalihan tujuan. Pengalaman di beberapa negara menunjukkan rapuhnya reformasi jika ia diinisiasi oleh pihak luar tanpa didukung dari dalam lembaga itu sendiri<sup>11</sup>. Keberhasilan restrukturisasi sangat ditentukan oleh keterlibatan para aktor kunci kepolisian, dimana besarnya dukungan mereka sangat tergantung pada besarnya kesempatan baru yang diciptakan dari restrukturisasi tersebut<sup>12</sup>.

Beberapa penelitian terdahulu menemukan bahwa kinerja kepolisian sangat ditentukan oleh kebijakan Mabes Polri. Penelitian di Polresta Sukabumi menemukan tingginya pengaruh kebijakan yang ditetapkan Mabes terhadap arah keputusan operasional petugas di lapangan<sup>13</sup>. Dengan kata lain, terdapat hubungan komando yang jelas antara Mabes sebagai *strategic apex* dan Polres sebagai *operating core* tugas pemolisian. Hasil yang relatif sama juga ditemukan di Polres Batang, dimana efektivitas tugas pemolisian lebih banyak dipengaruhi oleh interpretasi para anggota terhadap perintah atau kebijakan pimpinan<sup>14</sup>.

<sup>6</sup> <https://tirto.id/buruk-polri-di-mata-masyarakat-cmwM>; [https://itk.polri.go.id/main/hasil\\_indeks](https://itk.polri.go.id/main/hasil_indeks)

<sup>7</sup> Pusat Penelitian dan Pengembangan (Puslitbang) Polri (2010) melakukan evaluasi 10 jajaran Kepolisian Daerah. Dari 700 responden masyarakat, 88,3% diantaranya menilai bahwa fungsi pembinaan dan penegakan hukum belum berjalan baik.

<sup>8</sup> Kasim Azhar. *Pengukuran Efektivitas Dalam Organisasi*, Jakarta. 1998

<sup>9</sup> Giddens, Anthony. *Agency, Institution and Time Space Analysis*. London. Rotledge and Kegal Paul. 1981

<sup>10</sup> Izquierdo, Santiago Villaveces, Building Internal and External Constituencies for Police Reform: an Indonesian Case Study. *International Journal of Police Science & Management* 12 No. (2), (2009) 183-194

<sup>11</sup> Juncos, Ana E. (2011). Europeanization by decree? The case of police reform in Bosnia. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 49 no. 2 (2011) 367-389.

<sup>12</sup> Fyfe, Nick. Observations on Police Reform in Scotland. *British Society of Criminology Newsletter* 74 (2014) 8-12.

<sup>13</sup> Amelza Dahniel, Rycko. *Fenomena Implementasi Reformasi Birokrasi Polri*, Unpublished Working Papers, 2010

<sup>14</sup> Dwilaksana, Chryshnanda. *Pola-Pola Pemolisian di Polres Batang*. Disertasi Program Studi Kajian Ilmu Kepolisian, Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2005

Peran strategis restrukturisasi Mabes Polri bukan hanya dibuktikan oleh penelitian di jajaran kewilayahan sebagaimana di atas. Pengalaman pada beberapa negara menunjukkan bahwa reformasi kepolisian di tingkat pusat dapat menjadi katalisator bagi keberhasilan sebuah negara mengelola demokratisasi dan transisi pemerintahan, sebagaimana terjadi di Afrika Selatan dan di Ukraina<sup>15</sup>. Pada negara dengan tingkat kejahatan yang tinggi seperti di Georgia, restrukturisasi kepolisian merupakan langkah pertama untuk memperbaiki kerusakan hukum dan meningkatkan kewibawaan negara<sup>16</sup>.

Penelitian tentang reformasi kepolisian lebih banyak berfokus pada implementasi kebijakan. Institusi kepolisian lebih sering dilihat secara eksternal, yaitu ketika ia berhubungan dengan masyarakat dalam pelaksanaan fungsi keamanan<sup>17</sup>. Masih belum terdapat sebuah penelitian yang menganalisis kondisi internal Polri secara mendalam untuk melihat persoalan struktur organisasi dan efektivitasnya bagi pelaksanaan fungsi kepolisian. Sifat institusi kepolisian yang cenderung tertutup, serta kesulitan para peneliti untuk mengakses data maupun perspektif mendalam dari aktor kunci kepolisian, telah membuat analisis internal organisasi Polri kurang diungkap oleh literatur yang ada.

Dari perspektif teori struktur organisasi bahwa ketepatan struktur sangat diperlukan karena berpengaruh terhadap kinerja. Analisis terhadap struktur organisasi Polri dipandang perlu untuk mengetahui efektivitas struktur yang ada saat ini. Penelitian ini bertujuan mengevaluasi organisasi melalui tiga dimensi analitis struktur: kompleksitas, sentralisasi dan formalisasi<sup>18</sup>. Tema yang diambil dalam penelitian ini menjadi menarik dan penting bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan kebijakan kepolisian karena menyajikan perspektif internal yang selama ini sangat jarang ditemukan. Pemahaman teoretis dan praktis terhadap kelembagaan Polri akan membantu para pemangku kepentingan dalam merumuskan kebijakan reformasi kepolisian secara menyeluruh.

## B. Metode

Desain penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Data dikumpulkan melalui

---

<sup>15</sup> Ncholo, Paseka. Reforming the Public Service in South Africa: A Policy Framework. *Public administration and development* 20 no. 2, (2000) 87-102, dan juga Robertson, Annete. Criminal Justice Policy Transfer to Post-Soviet States: Two case Studies of Police Reform in Russia and Ukraine. *European Journal on Criminal Policy and Research* 11 no. 1, (2005) 1-28

<sup>16</sup> Light, Matthew. Police Reforms in the Republic of Georgia: the Convergence of Domestic and Foreign Policy in an Anti-Corruption Drive. *Policing and Society* 24 no. 3, (2014) 318-345

<sup>17</sup> Lihat misalnya Izquierdo, Santiago Villaveces, Building Internal and External Constituencies for Police Reform: an Indonesian Case Study. *International Journal of Police Science & Management* 12 No. (2), (2009) 183-194; atau Nalla K, Mahesh, dan Chae Mamayek. Democratic Policing, Police Accountability, and Citizen Oversight in Asia: an Exploratory Study, *Police Practice and Research* 14 No. 2, (2013) 117-129, serta Sholihin, Mahfud dan Richard Pike, Organisational Commitment in the Police Service: Exploring the Effects of Performance Measures, Procedural Justice and Interpersonal Trust, *Financial Accountability & Management* 26 No. 4, (2010) 0267-4424

<sup>18</sup> Robbins, Stephen P. *Organization Theory: Structures, Designs, And Applications*, 3/e. India: Pearson Education, 1990

observasi, wawancara mendalam dan studi dokumentasi, yang dilakukan antara bulan Januari sampai Juni tahun 2018. Informan dipilih melalui teknik *snowballing*, setelah sebelumnya ditentukan informan pangkal dari pejabat di Mabes Polri, khususnya di Asisten Kapolri Bidang Perencanaan dan Anggaran dan Biro Organisasi dan Tatalaksana Polri. Validitas data diuji dengan teknik triangulasi. Selanjutnya, analisis data dilakukan secara induktif, dimana data lapangan diinterpretasikan untuk menghasilkan pola yang menggambarkan konsep tertentu.

### C. Pembahasan

#### 1) Gambaran Umum Struktur Mabes Polri

Undang-undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai salah satu hasil dari reformasi 1998 telah memisahkan kepolisian dari militer dan menempatkannya langsung di bawah Presiden. Polri berperan sebagai institusi sipil yang dipersenjatai untuk melaksanakan fungsi keamanan dalam negeri. Tugas pokoknya meliputi tiga hal, yaitu: memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; menegakkan hukum; memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Di beberapa negara lainnya, posisi lembaga kepolisian dalam struktur negara relatif tidak seragam. Di Jepang, kepolisian berada di bawah pengawasan Badan Polisi Nasional yang independen dari kendali pemerintah. Di Filipina, kepolisian berada di bawah Komisi Kepolisian Nasional, seperti yang terjadi di Jepang. Di Kamboja dan Singapura, kepolisian berada di bawah Kementerian Dalam Negeri. Di Vietnam, China dan Hongkong, kepolisian berada di bawah Kementerian Keamanan Publik. Di Malaysia dan Thailand, polisi langsung di bawah Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan.

Bagi Indonesia, memperkuat kedudukan Polri langsung di bawah Presiden merupakan pilihan terbaik bagi independensi kepolisian. Hal ini juga mempermudah upaya restrukturisasi Polri secara keseluruhan untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan dan kinerja penegakkan hukum. Dengan berada langsung di bawah Presiden, Polri dapat melaksanakan tugas penegakkan hukum bersama jaksa dan hakim tanpa terkendala oleh fragmentasi politik kepartaian dalam kabinet.

Menurut Peraturan Kapolri Nomor 6 tahun 2017 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja pada tingkat Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia, unsur utama struktur Mabes Polri adalah:

1. Unsur pimpinan, yang terdiri atas Kapolri dan Wakapolri;
2. Unsur pengawas dan pembantu pimpinan serta pelayanan, terdiri dari Inspektur Pengawasan Umum, Asisten Kapolri bidang Operasi, Asisten Kapolri bidang Perencanaan Umum dan Anggaran, Asisten Kapolri bidang Sumber Daya Manusia, Asisten Kapolri bidang Logistik, Divisi Profesi dan Pengamanan, Divisi Hukum, Divisi Humas, Divisi Hubungan Internasional, Divisi Teknologi

Informasi dan Komunikasi, Staf Ahli Kapolri, Sekretaris Pribadi Pimpinan, Sekretariat Umum, dan Pelayanan Markas;

3. Unsur Pelaksana, terdiri dari Badan Intelijen dan Keamanan, Badan Pemeliharaan Keamanan, Badan Reserse dan Kriminal, Korps Lalu Lintas, Korps Brigade Mobile, Detasemen Khusus Anti Teror;
4. Unsur pendukung, terdiri dari Lembaga Pendidikan dan Pelatihan, Pusat Penelitian dan Pengembangan, Pusat Keuangan, Pusat Kedokteran dan Kesehatan, dan Pusat Sejarah.

Struktur tersebut adalah jenis struktur lini dan staf. Unsur pengawas, pembantu pimpinan, pelayanan dan unsur pendukung termasuk struktur staf, sedangkan unsur pelaksana adalah struktur lini. Terdapat juga unsur lini lainnya, yang disebut sebagai lini kewilayahan. Mereka terdiri dari 34 (tiga puluh empat) Kepolisian Daerah di setiap provinsi. Struktur lini dan staff cocok untuk organisasi yang sudah berkembang karena akan membuat tugas pimpinan lebih ringan. Para staf akan memberikan dukungan administrasi, koordinasi dan fasilitasi perumusan kebijakan yang akan dilaksanakan oleh struktur lini.

Meskipun Mabes Polri telah menerapkan struktur lini dan staf, ditemukan bahwa fungsi staf dalam memberikan pertimbangan dan telaah kebijakan terhadap pimpinan belum berjalan dengan baik. Hal ini kontradiktif dengan tugas utama Mabes Polri yang harus banyak merumuskan kebijakan dan melakukan fungsi pengendalian serta evaluasi terhadap jajaran kepolisian di daerah.<sup>19</sup>

Hirarki jabatan di Mabes Polri dimulai dari yang tertinggi yaitu Kapolri, para eselon IA sampai dengan eselon IVA, dibantu para perwira administrasi, bintara, tamtama dan PNS. Struktur Mabes Polri membutuhkan 31.588 personil, yaitu 26.605 Polisi dan 4.987 PNS (Tabel 1).

---

<sup>19</sup> Kode informan: KBN1

**Tabel 1**  
**Daftar Susunan Personil Mabes Polri**

Jenis Kepegawaian	Kepangkatan	Jumlah
Polisi	- Jenderal Polisi	1
	- Komisaris Jenderal Polisi	6
	- Inspektur Jenderal Polisi	27
	- Brigadir Jenderal Polisi	93
	- Komisaris Besar Polisi	540
	- Ajudan Komisaris Besar Polisi	1.265
	- Komisaris Polisi	1.693
	- Ajudan Komisaris Polisi	1.816
	- Inspektur Polisi	1.964
	- Bintara/Tamtama Polisi	19.196
	Jumlah	26.605
PNS	- Gol IV	457
	- Gol III	1.027
	- Gol II/1	3.503
	Jumlah	4.987
Total		31.588

*Sumber: Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2017*

Banyaknya jumlah jabatan tersebut mengindikasikan besarnya struktur Mabes Polri secara vertikal maupun horizontal. Struktur tersebut belum menerapkan prinsip organisasi modern yaitu miskin struktur kaya fungsi. Pada tataran jabatan perwira tinggi, terdapat kecenderungan jumlah jabatan yang terlalu banyak. Secara umum dipersepsikan bahwa Polri mengalami kelebihan jenderal. Pada tataran jabatan di bawahnya, yaitu jabatan dengan kepangkatan AKBP dan Kombes, permasalahan yang hampir serupa juga terjadi. Hal ini bahkan sudah diakui sendiri oleh Kapolri, yang dalam beberapa kesempatan menyatakan bahwa terjadi penumpukan jumlah Kombes dan AKBP di unsur kepolisian<sup>20</sup>.

Terlihat bahwa struktur Mabes Polri belum sepenuhnya disesuaikan dengan tugas

<sup>20</sup> Kapolri Jenderal Tito Karnavian dalam beberapa kesempatan menyatakan bahwa terlalu banyak Perwira Tinggi dan Perwira Menengah di Polri, sebagaimana dapat dilihat pada: <https://news.detik.com/berita/d-3939845/bottleneck-di-polri-400-kombes-berebut-posisi-jenderal>; <https://www.viva.co.id/berita/nasional/1020805-banyak-calon-jenderal-polisi-nganggur-tito-pusing>; <http://www.beritasatu.com/nasional/485410-stok-kombes-melimpah-kapolri-ini-masalah-lama.html>.

utamanya dalam pembinaan jajaran kepolisian di wilayah. Sebagian besar tugas operasional Polri dalam penyelenggaraan keamanan dan pelayanan masyarakat sebetulnya dilaksanakan oleh Polres dan Polsek, sedangkan fungsi Mabes Polri adalah perumusan kebijakan, pengendalian dan koordinasi kegiatan.

Seorang informan yang juga memegang salah satu jabatan di dalam struktur Mabes Polri berpendapat bahwa struktur sekarang terlalu besar, sebagai berikut:

“...Mabes ini kan tidak semuanya operasional, lebih banyak yang fungsi pembinaan. Kalaupun tugas-tugasnya banyak, orangnya tetap tapi fungsinya saja yang dimaksimalkan, tupoksinya yang ditambah... Nah, sebaiknya anggota, karena kebijakan *zero growth* ini sebaiknya lebih banyak anggota yang diletakkan di Polsek sebagai ujung tombak pelayanan atau di Polres.”<sup>21</sup>

Indikasi bahwa struktur Mabes Polri terlalu besar dibandingkan dengan tugas utamanya juga disampaikan oleh informan lainnya, sebagai berikut:

“...struktur organisasi Polri yang semakin membesar ini tidak efektif, karena sesuai prinsip sebenarnya yang selalu didengungkan saat itu adalah miskin struktur kaya fungsi, Mabes kecil, Polda cukup, Polres besar dan Polsek kuat.”<sup>22</sup>

Pernyataan tersebut menunjukkan indikasi bahwa struktur Polri tidak sesuai dengan prinsip *structure follows mission* dan *structure follows strategy*. Artinya, misi Polri untuk menjadi organisasi yang profesional, modern dan terpercaya harus dituangkan ke dalam struktur yang sesuai. Sebagai contoh, agar organisasi Polri profesional, maka perlu dikembangkan jabatan fungsional dengan keahlian khusus dan profesionalitas tertentu yang tidak dimiliki oleh pejabat struktural pada umumnya. Hal lainnya, untuk menjadikan Polri sebagai organisasi yang terpercaya, maka sangat penting untuk mengembangkan struktur yang mampu merespon keluhan masyarakat dengan cepat serta mampu mengembangkan kemitraan dengan pihak luar. Struktur yang berhubungan dengan kehumasan, penyampaian informasi, pengembangan kemitraan dan penanganan aduan harus diperkuat. Oleh karena fungsi pelayanan dan pengayoman terhadap masyarakat lebih banyak dilakukan di jajaran Polres dan Polsek, maka seharusnya struktur Polri diperkuat pada jajaran Polres dan Polsek, dan dirampingkan pada jajaran Polda dan Mabes.

## 2) Analisis Struktur Organisasi Mabes Polri

Struktur merupakan pola hubungan antara orang dan aktifitas untuk mencapai tujuan melalui pengorganisasian sumber daya, pengaturan, penugasan dan koordinasi serta adaptasi<sup>23</sup>. Ia menunjukkan hubungan otoritas, kewenangan,

---

<sup>21</sup> Kode Informan: KLP1

<sup>22</sup> Kode Informan: KBP1

<sup>23</sup> Cushway, Barry, dan Derek Lodge. *Perilaku dan Desain Organisasi*. Jakarta: Alex Media Komputindo (1993)

komunikasi, akuntabilitas serta tanggungjawab. Dalam birokrasi ideal Weber, struktur organisasi dibentuk dengan prinsip pembagian tugas habis, perumusan tugas yang jelas, fungsionalisasi, koordinasi, integrasi dan sinkronisasi, dan kontinuitas serta konsistensi<sup>24</sup>. Struktur sebuah organisasi dapat dianalisis melalui tiga dimensi, yaitu: kompleksitas, sentralisasi, formalisasi<sup>25</sup>. Kompleksitas adalah kerumitan hubungan kerja yang timbul dari pengembangan organisasi. Sentralisasi merujuk pada penempatan wewenang pengambilan keputusan dalam hirarki organisasi. Formalisasi adalah standarisasi sistem, aturan dan prosedur kerja.

### a) Kompleksitas Organisasi

Kompleksitas organisasi dapat dilihat dari diferensiasi horisontal, vertikal dan spasial. Diferensiasi horisontal meliputi pemisahan antar bagian, sedangkan diferensiasi vertikal merujuk pada kedalaman hierarki. Diferensiasi spasial merujuk pada sebaran geografis lokasi unit kerja<sup>26</sup>. Diferensiasi horisontal Polri terlihat pada struktur organisasi yang terdiri dari 2 (dua) unsur pimpinan, 10 (sepuluh) unsur pembantu pimpinan, 6 (enam) unsur pelaksana tingkat pusat, serta 5 (lima) unsur pendukung. Seluruhnya terdapat 21 (dua puluh satu) jabatan pada Mabes yang langsung di bawah Kapolri. Hal ini tentu saja menciptakan kompleksitas koordinasi dan persoalan manajerial lainnya.

Dalam hal diferensiasi vertikal, rentang kendali pada Mabes Polri terbentang dalam 10 (sepuluh) tingkat kepangkatan, mulai dari Jenderal sampai dengan bintang dan tamtama. Eselonisasi meliputi eselon 1A, 1B, IIA, IIB, IIIA, IIIB, sampai IVA. Sebuah perintah dari Kapolri akan dilaksanakan oleh para petugas operasional bintang dan tamtama setelah melewati 8 (delapan) jenjang jabatan. Tingginya diferensiasi vertikal ini akan melahirkan kompleksitas komunikasi dalam penyampaian perintah maupun pelaporan.

Selanjutnya, persoalan diferensiasi spasial terjadi dalam hubungannya dengan fungsi pembinaan kepolisian daerah yang tersebar di seluruh provinsi. Meskipun mereka relatif mandiri, Mabes tetap harus melakukan supervisi. Banyaknya jumlah Polda menunjukkan tingginya diferensiasi spasial, yang mengakibatkan tingginya kompleksitas struktur Polri.

Persoalan manajerial sebagai akibat tingginya kompleksitas organisasi terbukti dari pernyataan salah seorang informan, yang merupakan perwira tinggi dengan jabatan eselon II, sebagai berikut:

“...sudah coba saya lihat bagaimana level jabatan dengan struktur organisasi

<sup>24</sup> Mintzberg, Henry. *Power in and around Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1983

<sup>25</sup> Robbins, Stephen P. *Organization Theory: Structures, Designs, And Applications*, 3/e. India: Pearson Education, 1990

<sup>26</sup> Robbins, Stephen P. *Organization Theory: Structures, Designs, And Applications*, 3/e. India: Pearson Education, 1990

ternyata banyak hal-hal yang belum sinkron. Jika kita ulang dan dikaji secara mendalam bagaimana sektor pembinaan keahlian kita ini kaitannya dengan struktur organisasi yang kita inginkan supaya tidak terjadi lagi jabatan-jabatan yang diisi tidak sesuai dengan kompetennya,..."<sup>27</sup>

Persoalan manajerial juga timbul sebagai konsekuensi logis dari pengembangan unsur staf yang terlalu besar, dimana kadang-kadang unsur staf akan mencampuri pekerjaan unsur lini. Tidak sinkronnya pembagian tugas, atau departementalisasi, pada akhirnya membuat rendah koordinasi. Persoalan tersebut juga merupakan konsekuensi dari tingginya rentang kendali jabatan dan belum tertatanya spesialisasi pekerjaan atau pemisahan antara tugas struktural dan fungsional. Dalam organisasi sipil lainnya, jenis jabatan fungsional telah dikembangkan dengan sangat beragam. Namun pada organisasi Polri, pengembangan jabatan fungsional belum bisa dilakukan dengan optimal. Sebagai contoh, pengembangan jabatan analis kebijakan atau Anjak untuk merumuskan dan mengevaluasi kebijakan masih belum jelas. Anjak sering dilihat hanya sebagai jabatan pelengkap saja.<sup>28</sup>

Sangat penting bagi Mabes Polri untuk beralih dari *structural-based organization* menjadi *knowledge-based organization* melalui penguatan jabatan fungsional berisi para analis yang menguasai kemampuan spesifik tingkat tinggi. Hal ini bukan hanya akan membuat organisasi Mabes Polri lebih berbasis pengetahuan dan keahlian, tetapi juga membantu menyelesaikan persoalan penumpukan perwira menengah, khususnya AKBP dan Kombes, di tubuh Polri. Para perwira menengah yang telah melaksanakan pendidikan dan pelatihan serta memiliki kemampuan lapangan ini akan membantu perumusan kebijakan dan penanganan permasalahan khusus yang membutuhkan keahlian spesifik. Mabes akan berperan signifikan dalam memberikan dukungan strategis pada fungsi operasional di satuan kewilayahan. Dukungan ini diberikan oleh personil dengan kualitas yang lebih tinggi, yaitu personil Perwira Tinggi dan Perwira Menengah yang mengisi jabatan fungsional tersebut.

## **b) Sentralisasi Organisasi**

Polri merupakan lembaga yang memiliki karakter khas dengan sistem hirarki, senioritas dan loyalitas di dalamnya. Lembaga ini juga sangat diwarnai oleh sejarah, tradisi, dan bahkan unsur emosional seperti jiwa korps yang sangat kuat. Karakter tersebut berimplikasi pada tingginya sentralisasi. Polri masih menerapkan *centralized system of policing*, yang dicirikan dengan sistem komando terpusat pada pimpinan setiap unsur. Kesatuan perintah dan otoritas masih menjadi ciri khas pelaksanaan pekerjaan. Seluruh jajaran kepolisian dari pusat sampai ke daerah terhubung melalui mata rantai komando dan pertanggungjawaban yang tidak terputus. Polsek bertanggungjawab

---

<sup>27</sup> Kode informan: KBL1

<sup>28</sup> Kode informan: KBP1 dan KBL1

kepada Polres, Polres bertanggungjawab kepada Polda dan Polda bertanggungjawab kepada organisasi ditingkat Mabes, baik secara struktural maupun fungsional.

Struktur organisasi yang ada saat ini pada dasarnya telah mendelegasikan beberapa kewenangan ke jajaran kewilayahan. Namun, desentralisasi tersebut belum cukup bagi para pejabat di tingkat bawah untuk pengambilan keputusan dan menyelesaikan persoalan dengan cepat. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh informan penelitian, seorang perwira tinggi di bidang kelembagaan Mabes Polri, sebagai berikut:

“...fungsi belum jelas juga, penetapan tugas juga belum, tugas penegakkan hukum siapa sih, kemudian tugas perlindungan siapa sih, mencegah, melindungi, mengayomi kan berbeda, siapa yang bertugas melindunginya, bertugas mencegah siapa, hampir semua dipegang dikepal.”<sup>29</sup>

Pernyataan yang hampir sama juga disampaikan oleh informan lainnya, seorang Komisaris Besar Polisi di Mabes Polri. Menurut informan, masih terdapat banyak ruang untuk meningkatkan desentralisasi ke jajaran Polres, sebagai berikut:

“Harus jujur sebenarnya. Wadah seperti apa sih di Mabes ini yang diperlukan, kalau itu memang kewenangannya Polda ya turunkan ke Polda, kalau kewenangannya Polres, ya turunkan ke Polres. Kalau dibidang Polres tidak mampu, ya Polresnya dibuat mampu, kan gitu. Kan selalu alasannya wah ini Polres tidak mampu. Ya dibuat mampu, jangan terus diambil alih. Jadi sentralisasi lagi... Dulu ada demam desentralisasi kan? Tapi sekarang malah justru beberapa yang sudah diturunkan di tarik kembali dari segi kewenangan saja.”<sup>30</sup>

Menurut pendapat seorang informan pejabat kunci di KemenPAN dan RB, desentralisasi ke jajaran kewilayahan akan membuat struktur Mabes menjadi lebih ramping. Hal ini sebagaimana dinyatakan sebagai berikut:

“Tidak harus semua beban itu distrukturkan, dilihat dulu beban besar itu dalam hal apa, kalau operasional harus turun ke bawah Polda, Polres, Polsek, kalau perumusannya yang bebannya ya Mabes, kalau operasional harus ke bawah, masyarakatnya di lapangan, harus dilihat dulu bebannya apa yang besar”<sup>31</sup>

Pernyataan di atas menunjukkan tingginya sentralisasi pada tubuh Polri, dimana sebagian besar wewenang pengambilan kebijakan dan keputusan operasional masih dipegang oleh pimpinan. Penerapan sistem sentralisasi murni sebetulnya kurang realistis bagi Polri karena beberapa alasan. Pertama, cakupan wilayah kerja Polri secara geografis sangat luas, sehingga tidak mungkin dilakukan tanpa desentralisasi pengambilan keputusan dan pelaksanaan kegiatan. Kedua, jenis dan jumlah permasalahan yang dihadapi Polri sangat beragam, dan tidak mungkin diselesaikan secara terpusat. Ketiga, meskipun Polri bercirikan sistem komando, ia bukanlah

---

<sup>29</sup> Kode informan: KBL1

<sup>30</sup> Kode Informan: KBE

<sup>31</sup> Kode informan: Ib

institusi militer. Persoalan keamanan sifatnya sangat kompleks dan cepat berkembang, sehingga dibutuhkan lebih banyak penyesuaian serta inisiatif dari petugas untuk menanganinya. Sistem komando yang terlalu sentralistis pada akhirnya akan menurunkan kreativitas dan responsivitas petugas.

Desentralisasi administrasi adalah transfer kegiatan dari pemerintahan pusat kepada pejabat-pejabat ditingkat daerah untuk meningkatkan efisiensi. Perlu diidentifikasi kembali dan ditingkatkan lagi aspek-aspek desentralisasi kepada jajaran wilayah. Hal ini diperlukan mengingat kompleksnya permasalahan tugas yang dihadapi oleh Polri. Selain itu, banyaknya sumber daya manusia yang dikelola, serta persebaran lokasi dan wilayah hukum yang luas, membuat desentralisasi sebagai sebuah kebutuhan bagi Polri. Tujuannya adalah agar tugas para pimpinan tinggi di Mabes semakin berkurang. Dengan demikian, unsur Mabes Polri akan lebih fokus pada pelaksanaan fungsi perumusan kebijakan strategis kepolisian. Kejahatan memang perlu ditangani secara berjenjang, tetapi fungsi utama dari Mabes adalah memberikan bantuan teknis kepada satuan bawah. Hal ini karena dalam sistem peradilan di Indonesia, tindak pidana hanya dapat ditangani dengan menyesuaikan tempat kejadian perkaranya. Untuk itu, Polda dan Polres perlu lebih difungsikan untuk melakukan operasi kepolisian mandiri kewilayahan. Jenis dan substansi operasi disesuaikan dengan tantangan dan kebutuhan keamanan dan perkembangan institusi di wilayahnya masing-masing.

### c) Formalisasi Organisasi

Salah satu ciri organisasi modern adalah legitimasi<sup>32</sup>. Legitimasi, atau otoritas legal, diperlukan sebagai dasar pekerjaan para pejabat dalam mewujudkan tujuan dan nilai organisasi. Sebagai institusi yang bekerja di wilayah hukum, maka formalisasi prosedur dan peraturan sangat penting bagi para petugas di lapangan. Tanpa formalisasi prosedur, tindakan polisi bisa dianggap ilegal. Jika uraian tugas pokok dan fungsi setiap jabatan telah diformalisasi, maka akan menjadi jelas siapa bertanggungjawab terhadap apa.

Pada organisasi Polri, sebagian besar *Standar Operating Procedures* telah ditetapkan. Demikian juga uraian tugas setiap jabatan dalam Peraturan Kapolri Nomor 6 tahun 2017 tentang Struktur Organisasi dan tata Kerja Kepolisian Republik Indonesia. Namun, masih terdapat beberapa hal yang tidak ditetapkan dengan jelas. Bahkan, pada beberapa kasus, ada persepsi bahwa beberapa aturan sengaja tidak dibuat untuk tidak membatasi diskresi dalam pelaksanaan tugas jabatan. Sebagaimana informan kami, seorang perwira tinggi di Mabes Polri, yang menyatakan sebagai berikut:

“...tumpang tindih ya, tugas pokok, tumpang tindih fungsi masih terjadi”...karena memang aturannya tidak dibikin..<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Mintzberg, Henry. *Power in and around Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1983

<sup>33</sup> Kode Informan: KBL1

Terdapat beberapa contoh pekerjaan yang sama dan seharusnya terintegrasi dalam satu biro, ternyata dilaksanakan secara parsial oleh setiap unit<sup>34</sup>. Sebagai contoh, urusan pengembangan kerjasama serta urusan monitoring dan evaluasi saat ini dilaksanakan oleh beberapa Biro<sup>35</sup>. Contoh lainnya adalah urusan keuangan, dimana terjadi tumpang tindih pekerjaan antar Bagian Pelaksanaan Anggaran Revisi dengan Bagian Laporan Penggunaan Anggaran<sup>36</sup>.

Dengan demikian, formalisasi yang dilakukan dalam struktur Polri belum sepenuhnya berjalan dengan baik. Meskipun upaya untuk meningkatkan formalisasi melalui penetapan prosedur kerja dan pembagian tugas telah dilakukan, masih terdapat banyak permasalahan seperti tumpang tindih, fungsi yang sama dilakukan oleh beberapa bagian, atau bahkan keengganan untuk melaksanakan sebuah jenis pekerjaan tertentu.

### 3) Kinerja Organisasi Mabes Polri

Restrukturisasi organisasi Polri pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan kinerja secara keseluruhan sebagai bagian dari reformasi birokrasi. Seiring dengan reformasi birokrasi nasional, Polri telah mencanangkan program Reformasi Birokrasi untuk mewujudkan harapan masyarakat. Diharapkan, secara kelembagaan Polri dapat menjadi “Polri yang dipercaya, yang memberikan pelayanan prima, minimal zero complain, menjadikan Polri unggul dan profesional berlandaskan revolusi mental”. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh informan, seorang Ajudan Komisaris Besar Polisi dengan jabatan Eselon III pada Mabes Polri, sebagai berikut:

“Tujuan untuk program pembuatan kelembagaan itu adalah membentuk organisasi pemerintah yang tepat struktur, efektif, efisien, dan berkinerja tinggi. Dan hasil yang diharapkan, antar lain adalah meningkatkan kualitas pelaksanaan agenda reformasi birokrasi, meningkatnya ketepatan ukuran ketepatan fungsi dan sinergi kelembagaan pemerintah non kelembagaan, menurunnya tumpang tindih tugas, nah itu yang paling penting. Menurunnya tumpang tindih tugas dan fungsi antar kelembagaan dan antar pemerintah daerah itu sebetulnya...”<sup>37</sup>.

Semenjak dilaksanakan upaya reformasi Polri, secara kelembagaan tidak dapat dipungkiri bahwa Polri telah mencapai beberapa kemajuan. Sebagai contoh, pada tahun 2010, telah dilakukan evaluasi oleh Tim Independen Reformasi Birokrasi Nasional terhadap kemajuan yang dicapai Polri. Hasil dari penilaian tersebut menunjukkan bahwa rata-rata nilai Polri adalah “Baik” yaitu sebesar 3.63. Tim evaluasi juga menyimpulkan bahwa Polri telah siap untuk melaksanakan reformasi birokrasi pada tahapan selanjutnya. Beberapa unsur yang dinilai adalah aspek *quick*

<sup>34</sup> Kode Informan: KBP1

<sup>35</sup> Kode Informan: KLP2

<sup>36</sup> Kode Informan: KLP1

<sup>37</sup> Kode Informan: KBP3

*wins*, kelembagaan, SDM dan tata laksana. Hasil penilaian pada masing-masing unsur menunjukkan bahwa program *quick wins* Polri memperoleh nilai yang paling baik. Nilai kuantitatif yang didapatkan pada program ini adalah 3,88. Unsur kelembagaan mendapatkan nilai 3,66, unsur Sumber Daya Manusia mendapatkan nilai 3,55. Unsur tatalaksana mendapatkan nilai 3,42.

Selanjutnya, pada tahun 2015, Tim Independen dari Kementerian PAN-RB melakukan verifikasi dan penilaian terhadap delapan area perubahan di lingkungan Polri. Nilai yang didapatkan oleh lembaga Polri adalah 67,23. Dengan nilai ini, posisi organisasi Polri ada dalam kategori "B". Berdasarkan studi dokumentasi terhadap laporan reformasi birokrasi Polri, ditemukan fakta bahwa secara umum program *quick wins*, terutama terkait dengan peningkatan pelayanan *quick respons* Sabhara telah cukup baik. Terdapat juga perbaikan pada transparansi pelayanan di bidang SIM, STNK dan BPKB. Demikian juga pada transparansi pelayanan di bidang penyidikan dan transparansi pelayanan di bidang rekrutmen anggota Polri, telah terdapat perbaikan yang cukup berarti.

Di samping beberapa kemajuan yang telah dicapai, pada dasarnya masih banyak peluang atau kesempatan untuk meningkatkan capaian kinerja reformasi birokrasi di Polri. Namun, hal ini belum bisa dilaksanakan karena terjadi permasalahan pada restrukturisasi organisasi Polri. Permasalahan tersebut menyangkut kejelasan beberapa pedoman tata laksana Polri. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh informan penelitian, seorang Ajudan Komisaris Besar Polisi pada Mabes Polri, bagai berikut:

"...KemenPAN itu mengamanatkan reformasi itu adalah pemerintahan yang bersih, penata kelola pemerintahan yang baik. Kemudian sarannya itu birokrasi yang efektif, birokrasi yang bersih, bebas KKN, pelayanan publik yang berkualitas. Untuk mewujudkan ini semua Polri itu introspeksi, pengawasan diri, tidak bisa mencapai sasaran ini kalau tidak ada pembenahan di tata kelolanya, kata kuncinya di tata kelola. Tata kelola kita ini bisa dibilang belum baik, bukan saya bilang jelek, perlu perbaikan. Itu terbukti apa keluhan masyarakat masih tinggi, masih terjadi suap, pungli dan sebagainya, indeksnya masih rendah, anggota juga banyak yang kurang puas terhadap kinerja, internal sendirilah itu diperbaiki."<sup>38</sup>

Meskipun beberapa angka kuantitatif dan indeks reformasi birokrasi menunjukkan perbaikan di organisasi Polri, namun dalam tataran psikologis dan persepsi beberapa pejabat Mabes Polri, perbaikan yang terjadi masih terlalu kecil tingkatannya. Reformasi yang terjadi belum sepenuhnya seperti apa yang diharapkan. Informan penelitian, seorang pejabat eselon IV di Mabes Polri yang membidangi kelembagaan pusat, menyatakan sebagai berikut:

"Kalau jujur, untuk saya sendiri reformasi birokrasi ini memang sudah berjalan walaupun hasilnya, dampaknya belum bisa saya sendiri merasakan manfaatnya.

---

<sup>38</sup> Kode Informan: KBP3

Karena menurut saya, reformasi ini sepertinya hanya semacam slogan saja, tapi pada pelaksanaannya itu tidak sepenuhnya orang mau melaksanakan reformasi itu. Jadi implementasinya masih kurang, masih belum menyentuh.”<sup>39</sup>

Informan lainnya juga menyatakan harapannya terkait hasil dari restrukturisasi Polri, yang belum bisa diwujudkan sampai saat ini, sebagai berikut:

“Berkaitan dengan struktur kalau menurut saya sendiri, saya inginnya sih sesuai dengan renstra yang dulu pernah didengungkan miskin struktur kaya fungsi. Jadi kita tidak perlu terlalu banyak merekrut orang untuk menjadi anggota atau PNS Polri, tapi kita mampu, bisa melaksanakan tugas semaksimal mungkin. Berkaitan dengan kelembagaan, kalau menurut saya, dalam membentuk atau meningkatkan suatu Satker atau Satwil ada aturan-aturan yang harus dilalui, ada syarat-syarat yang harus dipenuhi. Apabila salah satu syarat itu tidak bisa dipenuhi, kalau menurut saya, karena syarat itu harga mati, kalau salah satu syarat tidak dipenuhi, ya jangan dibentuk atau jangan ditingkatkan, karena nantinya akan merepotkan Kasatwil, akan merepotkan anggota juga.”<sup>40</sup>

Pernyataan-pernyataan tersebut di atas menunjukkan bahwa upaya meningkatkan reformasi birokrasi di struktur Polri belum sepenuhnya berhasil. Telah terdapat beberapa perbaikan sebagai implikasi dari restrukturisasi organisasi Polri, namun terdapat sangat banyak area masih perlu ditingkatkan kualitas pembenahannya.

#### 4) Refleksi Teoretik

Penelitian ini menemukan bahwa struktur organisasi mabas Polri termasuk besar dan memiliki kompleksitas, sentralisasi dan formalisasi yang tinggi. Implikasi struktur yang besar adalah inefisiensi. Kompleksitas yang tinggi karena departementalisasi dan diferensiasi mengakibatkan miskordinasi antara unsur staf dan unsur lini. Sentralisasi yang terlalu tinggi mengakibatkan kelambanan dalam merespon berbagai persoalan yang muncul di lapangan, serta kurangnya pemberdayaan bagi jajaran kewilayahan. Formalisasi yang ada lebih menekankan pada standarisasi pelaksanaan pekerjaan, namun kurang pada internalisasi nilai, norma dan kode etik profesi.

Berbagai persoalan teknis dan manajerial lainnya juga timbul karena tingginya rentang kendali dan hirarki jabatan dalam organisasi. Dapat difahami bahwa struktur yang besar tidak selalu menghasilkan kinerja yang optimal. Semakin besar sebuah struktur bukan berarti ia menjadi semakin kuat, tetapi justru semakin lamban pergerakannya. Organisasi dengan struktur yang besar justru disibukkan dengan pekerjaan untuk melayani dirinya sendiri. Ia kemudian melupakan tugas utamanya untuk melayani pelanggan atau masyarakat. Dengan demikian, konsep pengembangan organisasi (*organizational development*) seharusnya tidak selalu didefinisikan sebagai

---

<sup>39</sup> Kode Informan: KLP1

<sup>40</sup> Kode Informan: KLP1

pembesaran struktur (*structural enlargement*). Dalam konteks birokrasi modern, konsep pengembangan organisasi akan lebih tepat didefinisikan sebagai upaya peningkatan kapasitas organisasi agar ia mampu menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi di lingkungannya.

Saat ini, struktur organisasi Polri memiliki kompleksitas, formalisasi, dan sentralisasi yang tinggi, atau yang biasa disebut sebagai tipe organisasi mekanik. Tipe organisasi mekanik pada umumnya hanya cocok diterapkan pada lingkungan sosial dan politik yang stabil. Sebagai konsekuensinya, struktur organisasi Polri kurang mendukung peningkatan kinerja penegakkan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat. Hal ini karena Polri secara organisatoris kurang dapat menyesuaikan diri dengan perubahan eksternal yang berlangsung sangat cepat dan dinamis. Oleh karena itu, secara ideal maka tipe organisasi Polri perlu dirubah dari organisasi mekanis menjadi organisasi organik. Hal ini dapat dilakukan melalui penguatan desentralisasi kewenangan kepada jajaran kewilayahan. Tujuannya adalah agar Polri secara organisatoris lebih mampu merespon perubahan lingkungan eksternal dan perkembangan permasalahan keamanan yang sangat dinamis. Profesionalisme dikembangkan melalui pembentukan jabatan fungsional berdasarkan keahlian. Model struktur birokrasi profesional dipandang cocok untuk lembaga pemerintahan, termasuk di dalamnya institusi kepolisian. Maknanya, Polri perlu mengembangkan jabatan fungsional dengan keahlian khusus, sehingga orientasi restrukturisasi bukan hanya pada penataan jabatan struktural saja.

Dalam birokrasi ala Weber, organisasi selalu diukur dari perspektif efisiensi seperti halnya mesin produksi<sup>41</sup>. Birokrasi harus bekerja berdasarkan rasionalitas, dimana berbagai aktifitas diselenggarakan dengan prosedur terstandar berdasarkan pembagian kerja, spesialisasi dan hirarki dalam struktur yang ada. Namun, ternyata rasionalitas tidak selalu diterapkan di Mabes Polri. Birokrasi Mabes Polri kurang bisa difahami dari perspektif mesin produksi ala Weber. Mabes Polri ternyata lebih bisa difahami sebagai organisme yang punya nyawa, yang digerakkan oleh perilaku dan kecenderungan manusia di dalamnya. Visi misi serta tujuan ideal yang telah ditetapkan dapat dialihkan sesuai kecenderungan pemahaman manusia di dalamnya. Mereka bisa mengalihkan atau menciptakan resistensi terhadap arah restrukturisasi. Dalam konteks restrukturisasi Polri, terdapat kecenderungan bahwa sebagian kelompok berupaya memperbesar struktur atau paling tidak mempertahankan eksistensi struktur dimana mereka berada. Interaksi diantara mereka bahkan bisa membentuk sebuah kekuatan informal yang mempunyai kepentingan tersendiri, sehingga melakukan tindakan yang bertentangan dengan tujuan ideal organisasi.

Proses yang terjadi di dalam organisasi juga merupakan faktor penting non struktural yang mempengaruhi efektivitas. Dengan demikian, teori struktur organisasi<sup>42</sup> tidak

---

<sup>41</sup> Mintzberg, Henry. *Power in and around Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1983

<sup>42</sup> Robbins, Stephen P. *Organization Theory: Structures, Designs, And Applications*, 3/e. India: Pearson Education,

selalu cukup mampu menganalisa berbagai persoalan organisasi. Secara teoretis, perlu ditambahkan pemahaman baru tentang bagaimana perilaku mempengaruhi karakter organisasi. Sangat perlu bagi Polri untuk merasionalisasi manajemennya. Seluruh perubahan struktural tidak akan efektif jika tidak didukung oleh manajemen yang rasional dan antisipatif terhadap perubahan zaman.

Bagaimanapun juga, struktur organisasi apapun dijalankan oleh personil. Pada konteks ini, dimensi analitik struktur organisasi perlu ditambahkan atau disempurnakan. Sebagaimana ditunjukkan dari hasil analisis data di Mabes Polri, proses kerja yang terjadi di dalam organisasi juga merupakan dimensi penting dalam analisis organisasi. Proses organisasi merupakan gambaran berlangsungnya seluruh kegiatan untuk mencapai tujuan secara dinamis. Di dalam proses organisasi, seluruh aktivitas dan interaksi antar elemen struktural harus memiliki keselarasan satu sama lain. Koordinasi, integrasi dan sinkronisasi antara satu bagian dengan yang lainnya dibutuhkan untuk tata kelola organisasi yang baik. Aktifitas organisasi merupakan suatu rangkaian nilai yang berpedoman pada formalisasi dan prosedur baku yang harus dipatuhi.

Hasil penelitian di Mabes Polri menemukan bahwa struktur dan proses telah menjadi dua dimensi utama yang menentukan kinerja organisasi. Kedua dimensi ini perlu mendapat perhatian dalam proses restrukturisasi. Jika dimensi analitikal struktur bersifat statis, maka dimensi analitikal proses organisasi bersifat lebih dinamis. Dimensi analitikal struktur meliputi kompleksitas, sentralisasi dan formalisasi<sup>43</sup>, sedangkan dimensi proses organisasi yang dapat diidentifikasi dari penelitian ini adalah: keselarasan (*alignment*); kepatuhan (*compliance*). Keselarasan menunjukkan sejauh mana aktivitas setiap bagian struktur sesuai dengan apa yang menjadi wewenangnya serta secara bersama-sama berkontribusi terhadap tujuan organisasi. Kepatuhan menunjukkan sejauh mana para pejabat mematuhi prosedur yang ditetapkan (formalisasi) maupun bekerja sesuai jenis wewenang yang didelegasikan (desentralisasi).

Hubungan kedua dimensi analitikal tersebut tidak selalu berbanding lurus. Temuan pada struktur Mabes Polri menunjukkan bahwa struktur organisasi yang besar tidak selalu menghasilkan proses kerja yang lebih baik, dan pada akhirnya kinerja yang optimal. Semakin besar sebuah struktur bukan berarti ia menjadi semakin kuat. Justru, semakin besar sebuah struktur maka semakin rendah keselarasan dan lamban pergerakannya. Permasalahan lainnya adalah jika struktur terlalu besar maka organisasi tersebut justru disibukkan dengan pekerjaan untuk melayani dirinya sendiri. Ia kemudian melupakan tugas utamanya untuk melayani pelanggan atau masyarakat.

---

1990

<sup>43</sup> Robbins, Stephen P. *Organization Theory: Structures, Designs, And Applications*, 3/e. India: Pearson Education, 1990

#### D. Penutup

Struktur organisasi Polri saat ini belum sepenuhnya mengikuti kebutuhan organisasi. Restrukturisasi yang dilakukan telah mengarah pada pengembangan struktur Mabes yang semakin besar, dan berlawanan dengan konsep restrukturisasi organisasi publik yang seharusnya berorientasi *downsizing* atau *rightsizing*. Sebagai konsekuensinya, organisasi Polri memiliki kompleksitas, formalisasi, dan sentralisasi yang tinggi, atau yang biasa disebut sebagai tipe mekanik. Tipe mekanik kurang cocok diterapkan pada lingkungan yang dinamis, sehingga membuat kinerja organisasi Polri tidak optimal.

Temuan baru dari penelitian ini bagi adalah bahwa pengembangan struktur organisasi tidak selalu meningkatkan kapasitas kelembagaan sebuah organisasi. Bagi Polri, hal yang terpenting sebetulnya adalah kemampuan adaptif terhadap perubahan eksternal serta kemitraan konstruktif dengan masyarakat. Modernisasi kepolisian seharusnya dilakukan dengan meningkatkan desentralisasi terhadap unsur kewilayahan. Restrukturisasi Polri perlu diarahkan untuk membuat organisasi yang miskin struktur tapi kaya fungsi, dengan merampingkan struktur Mabes dan memperkuat struktur kewilayahan. Karakter organisasi Polri perlu dirubah dari organisasi mekanik menjadi organisasi organik, melalui penguatan desentralisasi kewenangan kepada jajaran kewilayahan. Dengan demikian, Polri akan mampu merespon perkembangan permasalahan Kamtibmas yang sangat dinamis. Selain itu, secara teoretis persoalan organisasi dapat dianalisa dengan lebih komprehensif melalui kombinasi analitikal dimensi struktur yang meliputi kompleksitas, sentralisasi dan formalisasi, dan dimensi proses yang meliputi keselarasan (*alignment*) dan kepatuhan (*compliance*).

## Daftar Pustaka

- Amelza Dahniel, Rycko. *Fenomena Implementasi Reformasi Birokrasi Polri*, Unpublished Working Papers, 2010
- Caiden, Gerald. E. Administrative Reform. *Public Administration and Public Policy* 94 (2001) 655-668.
- Cushway, Barry, dan Derek Lodge. *Perilaku dan Desain Organisasi*. Jakarta: Alex Media Komputindo. 1993
- Dwilaksana, Chryshnanda. *Pola-Pola Pemolisian di Polres Batang*. Disertasi Program Studi Kajian Ilmu Kepolisian, Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2005
- Fyfe, Nick. Observations on Police Reform in Scotland. *British Society of Criminology Newsletter* 74 (2014) 8-12.
- Gibson, James L., John M. Ivancevich, dan James H. Donnely. *Organizations: Structure, Processes, Behavior*. Bussines Publication. 1997
- Giddens, Anthony. *Agency, Institution and Time Space Analysis*. London. Rotledge and Kegal Paul. 1981
- Hammer, Michael dan James Champy. *Reengineering The Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. New York: Harper Business. 1993
- Izquierdo, Santiago Villaveces, Building Internal and External Constituencies for Police Reform: an Indonesian Case Study. *International Journal of Police Science & Management* 12 No. (2), (2009) 183-194
- Juncos, Ana E. (2011). Europeanization by decree? The case of police reform in Bosnia. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 49 no. 2 (2011) 367-389.
- Kasim Azhar. *Pengukuran Efektivitas Dalam Organisasi*, Jakarta. 1998
- Light, Matthew. Police Reforms in the Republic of Georgia: the Convergence of Domestic and Foreign Policy in an Anti-Corruption Drive. *Policing and Society* 24 no. 3, (2014) 318-345
- Mintzberg, Henry. *Power in and around Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1983
- Nalla, Mahesh, dan Chae Mamayek. Democratic Policing, Police Accountability, and Citizen Oversight in Asia: an Exploratory Study, *Police Practice and Research* 14 No. 2, (2013) 117-129
- Ncholo, Paseka. Reforming the Public Service in South Africa: A Policy Framework. *Public administration and development* 20 no. 2, (2000) 87-102
- Robbins, Stephen P. *Organization Theory: Structures, Designs, And Applications*, 3/e. India: Pearson Education, 1990

Robertson, Annete. Criminal Justice Policy Transfer to Post-Soviet States: Two case Studies of Police Reform in Russia and Ukraine. *European Journal on Criminal Policy and Research* 11 no. 1, (2005) 1-28

Sholihin, Mahfud dan Richard Pike, Organisational Commitment in the Police Service: Exploring the Effects of Performance Measures, Procedural Justice and Interpersonal Trust, *Financial Accountability & Management* 26 No. 4, (2010) 27-44

# Sensitivitas Jender dalam Security Sektor Reform (SSR)

**Nurul Fauziah**

Fakultas Ilmu Komunikasi

Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

E-mail: nurul.fauziah@dsn.ubharajaya.ac.id

## **Abstract**

*Sensitive gender is often discussed in the security issues in various academic literature and official documents. Many literatures are claiming that sensitive gender has succeeded in resolving cases of women violence, especially sexual violence against women in conflict countries. However, not many experts gave different opinions. By using the literature review method through the collection of the latest journals and literature, this study attempt to map the gender sensitivity debate in Security Sector Reform (SSR) to look back on the urgency of gender-sensitive SSR practices in a region. Based on the results of the analysis, gender sensitivity in the SSR as a transformation of the Internal structure of security sector institutions that fullness women's equality in full, women's participation and representation in security, supervision and management sector institutions are still controversial. However, according to the author, the presence and role of women in gender sensitivity in SSR can also contribute to influencing the design and implementation of peace missions through their role in describing the experiences of women as victims of conflict or war.*

**Keyword:** Women's Violence, Gender Sensitivity, SSR

## **Abstrak**

*Sensitif jender kerap menjadi pembahasan isu keamanan di berbagai literatur akademik dan dokumen resmi (official document). Tidak sedikit literatur yang mengklaim bahwa sensitif jender (jender sensitive) telah berhasil menyelesaikan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan, khususnya kekerasan seksual terhadap perempuan di negara-negara yang sangat sata dengan fenomena konflik. Namun, tidak sedikit juga ahli memberikan pendapat yang berbeda. Dengan menggunakan metode "literature review" melalui pengumpulan berbagai jurnal dan literature terkini, penelitian ini berupaya memetakan perdebatan sensitivitas jender dalam Security Sector Reform (SSR) untuk melihat kembali urgensi praktik SSR yang peka jender*

*dalam suatu wilayah. Berdasarkan hasil analisis, sensitivitas jender dalam SSR sebagai transformasi struktur internal lembaga-lembaga sektor keamanan yang mengisaratkan kesetaraan perempuan secara penuh, partisipasi dan representasi perempuan di lembaga-lembaga sektor keamanan, pengawasan dan manajemen hingga saat ini masih menuai kontroversi. Namun, menurut penulis kehadiran dan peran perempuan dalam SSR yang sensitif jender juga dapat berkontribusi dalam mempengaruhi rancangan dan pelaksanaan misi perdamaian melalui perannya dalam mendeskripsikan pengalaman perempuan sebagai korban konflik atau perang.*

**Keyword:** Kekerasan terhadap perempuan, sensitivitas jender, SSR

## A. Pendahuluan

Kekerasan terhadap perempuan, salah satunya kekerasan seksual adalah tindak kejahatan yang banyak terjadi di tengah masyarakat, terutama di negara-negara konflik seperti: Rwanda, Zimbabwe, Burundi, Liberia, Bosnia, Kamboja dan El Salvador, Namibia dan Afrika Selatan. Budaya patriarki yang mengakar kuat di tengah masyarakat, berkontribusi terhadap perilaku tidak adil pada kaum perempuan. Kekerasan terhadap perempuan sebagai bentuk diskriminasi, dilakukan karena perempuan dianggap lemah dan layak mendapatkan perlakuan tersebut, baik sebagai upaya pemuas nafsu kaum laki-laki maupun penyampai dendam. Bahkan, diskriminasi terhadap perempuan dalam bentuk kekerasan seksual juga menjadi sebuah upaya atau strategi melemahkan musuh dalam sebuah konflik/perang yang berefek buruk bagi perempuan.

Kekerasan seksual pada negara konflik maupun paska konflik, tidak hanya dilakukan oleh masyarakat sipil (individu maupun kelompok), tetapi juga dilakukan oleh petugas keamanan yang berdampak pada turunnya kredibilitas sektor keamanan. Seperti pada kasus di Liberia, kejahatan terhadap perempuan dan anak dilakukan oleh petugas keamanan. Penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak juga dilakukan petugas keamanan secara brutal, sehingga korban enggan mencari keadilan.<sup>1</sup> Di Zimbabwe, merujuk pada survai dasar yang dilakukan oleh *Gender Links and the Ministry of Women Affairs, Gender and Development*, 68 persen wanita yang diwawancarai pernah mengalami beberapa bentuk kekerasan (setidaknya sekali seumur hidup mereka) dan 46 persen pria mengungkapkan bahwa mereka telah melakukan kekerasan setidaknya sekali seumur hidup mereka. Pada beberapa kasus, kekerasan terhadap perempuan khususnya kekerasan seksual tersebut dilakukan oleh pasukan keamanan.<sup>2</sup> Begitu juga di Amerika, pada abad 19, pada masa perang

---

<sup>1</sup> Laura Bacon, "Liberia's Gender-Sensitive Police Reform: Improving Representation and Responsiveness in a Post-Conflict Setting," *Development Assistance for Peacebuilding* 3312, no. March 2016 (2017): 90-115, <https://doi.org/10.4324/9781315113289>.

<sup>2</sup> Netsai Mushonga, "A Case Study of Gender and Security Sector Reform in Zimbabwe," *African Security Review* 24, no. 4 (2015): 430-37, <https://doi.org/10.1080/10246029.2015.1088655>.

saudara, tahanan wanita hidup dalam kondisi yang buruk dan ada penelantaran dan eksploitasi seksual oleh staf penjara laki-laki.<sup>3</sup>

Isu-isu perempuan, khususnya diskriminasi terhadap perempuan sudah lama menarik banyak perhatian Internasional. Seperti, organisasi dunia PBB yang telah memberikan dukungan terhadap masalah perempuan melalui pembentukan sebuah Kesepakatan Hak Asasi Internasional yang khusus mengatur hak-hak perempuan dalam *International Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) pada 1979. Konvensi CEDAW yang berlaku pada 1981, berbicara tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Berikutnya, juga muncul Konferensi Dunia Wina 1993 tentang Hak Asasi Manusia yang menyerukan perlunya solusi secara global terhadap kekerasan perempuan, yaitu dengan memasukkan jender ke dalam perlindungan Hak Asasi Manusia. Bahkan Resolusi Dewan Keamanan 1325 (UNSCR 1325) tentang *Women, Peace, and Security* (WPS), Dewan Keamanan PBB memberikan pengakuan penting atas peran sosial yang harus dimainkan perempuan dalam proses pencegahan konflik, resolusi dan pembangunan perdamaian, serta dampak khusus perang terhadap kehidupan perempuan dan anak perempuan.<sup>4</sup> Dewan Keamanan menganggap bahwa perempuan sebagai agen vital dalam konflik dan keamanan yang kemudian meluncurkan gelombang reformasi sektor keamanan yang berfokus pada jender.<sup>5</sup>

Namun, tidak semua negara, khususnya negara-negara konflik mengadopsi kesepakatan-kesepakatan terkait sensitif jender dalam sektor keamanannya. Bahkan, khususnya pada bidang keamanan, sensitif jender yang identik dengan “pengarusutamaan jender” mengalami banyak perdebatan antara ahli dan penelitiannya. Ada beberapa negara, terutama negara pasca konflik mengklaim sensitivitas jender dalam *Security Sector Reform* (SSR) telah membawa keberhasilan dalam mereformasi sektor keamanan, khususnya militer, kepolisian dan lembaga peradilan.<sup>6</sup> Misalnya Zimbabwe, menyadari kebutuhan akan SSR yang peka jender sebab SSR yang peka jender dapat mengubah pelayanan keamanan sehingga dapat meningkatkan *human security* dibandingkan dengan keamanan yang eksklusif yang berfokus pada keamanan negara dan teritorial.<sup>7</sup> Jurnal yang sama menyebutkan sensitivitas jender dalam

<sup>3</sup> Brian F. Kingshott, “Revisiting Gender Issues: Continuing Police Reform,” *Criminal Justice Studies* 26, no. 3 (2013): 366–92, <https://doi.org/10.1080/1478601X.2012.735004>.

<sup>4</sup> H. F. Carey, “‘Women and Peace and Security’: The Politics of Implementing Gender Sensitivity Norms in Peacekeeping,” *International Peacekeeping* (London, England) 8, no. 2 (2001): 49–68, <https://doi.org/10.1080/13533310108413895>.

<sup>5</sup> Shelley Anderson et al., “Gender and Militarism Analyzing the Links to Strategize for Peace,” 2014.

<sup>6</sup> Netsai Mushonga, “A Case Study of Gender and Security Sector Reform in Zimbabwe,” 2015.

Eirin Mobekk, “Gender, Women and Security Sector Reform,” *International Peacekeeping* 17, no. 2 (2010): 278–91, <https://doi.org/10.1080/13533311003625142>.

Laura Huber and Sabrina Karim, “The Internationalization of Security Sector Gender Reforms in Post-Conflict Countries,” *Conflict Management and Peace Science* 35, no. 3 (2018): 263–79, <https://doi.org/10.1177/0738894217696228>.

Bacon, “Liberia’s Gender-Sensitive Police Reform: Improving Representation and Responsiveness in a Post-Conflict Setting.”

<sup>7</sup> (Mushonga 2015)

SSR dapat secara bertahap meningkatkan persentase perempuan yang melayani di sektor keamanan, dalam hal ini adalah petugas kepolisian. Sementara, respon polisi perempuan yang sensitif jender pada korban kekerasan seksual terbukti mampu meningkatkan jumlah pelaporan kejahatan seksual karena para korbannya akan lebih nyaman bercerita dengan petugas perempuan.

Begitu juga dengan Liberia, SSR yang peka jender juga terbukti mampu mengatasi masalah kejahatan perempuan dan anak yang juga dilakukan oleh petugas keamanan. Stigma buruk korban pemerkosaan, rendahnya pelaporan korban pemerkosaan karena brutalnya penanganan petugas kepolisian dan menumpuknya kasus di pengadilan akibat rendahnya kredibilitas sektor keamanan, berhasil direformasi melalui pendekatan sensitivitas jender. SSR yang sensitif jender terbukti mampu kembali membangun kepercayaan masyarakatnya yang tercermin melalui meningkatnya jumlah pelapor korban pemerkosaan dan juga semakin berkurangnya tumpukan laporan akibat penundaan kasus pemerkosaan di pengadilan.<sup>8</sup>

Sementara, tidak sedikit juga ahli yang memandang sensitivitas jender secara berbeda. Bagi beberapa ahli dan peneliti, SSR yang sensitif jender adalah isu yang didepolitikasi dengan cara-cara yang kontraproduktif di zona-zona konflik untuk menormalisasi kekerasan dan melegalkan perang yang justru berpotensi menimbulkan biner jender dan semakin memperkuat budaya patriarki yang dapat membahayakan perempuan.<sup>9</sup> Selain itu, beberapa peneliti juga menganggap bahwa wacana kebijakan Internasional tentang sensitivitas jender dalam SSR perlu direkonseptualisasikan karena bersifat universal sehingga dipraktekkan secara berbeda-beda, masih selektif pada isu kekerasan seksual dan hanya fokus pada “menambahkan aktor perempuan”.

<sup>10</sup>

Namun, penulis berpendapat bahwa mengadopsi sensitivitas jender dalam

<sup>8</sup> Bacon, “Liberia’s Gender-Sensitive Police Reform: Improving Representation and Responsiveness in a Post-Conflict Setting.”

<sup>9</sup> Bina D’costa, “Gender Justice and (In)Security in Pakistan and Afghanistan,” *Postcolonial Studies* 19, no. 4 (2016): 409–26, <https://doi.org/10.1080/13688790.2016.1317391>.

Cynthia Enloe, *Gender, War, and Militarism*, 2010.

Megan Bastick and Claire Duncanson, “Agents of Change? Gender Advisors in NATO Militaries,” *International Peacekeeping* 25, no. 4 (2018): 554–77, <https://doi.org/10.1080/13533312.2018.1492876>.

Anderson et al., “Gender and Militarism Analyzing the Links to Strategize for Peace.”

Rahel Kunz, “Gender and Security Sector Reform: Gendering Differently?,” *International Peacekeeping* 21, no. 5 (2014): 604–22, <https://doi.org/10.1080/13533312.2014.963319>.

Heidi Hudson, “A Double-Edged Sword of Peace? Reflections on the Tension between Representation and Protection in Gendering Liberal Peacebuilding,” *International Peacekeeping* 19, no. 4 (2012): 443–60, <https://doi.org/10.1080/13533312.2012.709753>.

Maria Jansson and Maud Eduards, “The Politics of Gender in the UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security,” *International Feminist Journal of Politics* 18, no. 4 (2016): 590–604, <https://doi.org/10.1080/14616742.2016.1189669>.

<sup>10</sup> Carey, “‘Women and Peace and Security’: The Politics of Implementing Gender Sensitivity Norms in Peacekeeping.”

Kunz, “Gender and Security Sector Reform: Gendering Differently?”

Hudson, “A Double-Edged Sword of Peace? Reflections on the Tension between Representation and Protection in Gendering Liberal Peacebuilding.”

Anne Kathrin Kreft, “The Gender Mainstreaming Gap: Security Council Resolution 1325 and UN Peacekeeping Mandates,” *International Peacekeeping* 24, no. 1 (2017): 132–58, <https://doi.org/10.1080/13533312.2016.1195267>.

reformasi sector keamanan (SSR) tetap perlu dilakukan, baik di negara konflik maupun pasca konflik, guna menata kembali sector keamanannya. Seperti diketahui, kekerasan terhadap perempuan tidak hanya sebatas pada kekerasan seksual dan pemerkosaan tapi juga perdagangan perempuan, kekerasan fisik pada perempuan, perkawinan paksa, penculikan dan pemerasan, serangan bunuh diri, mutilasi, aborsi rahasia, pembunuhan bayi, pembakaran janda, pengurungan perempuan dalam rumah dan lain-lain, yang merugikan dan membahayakan perempuan. Isu sensitivitas jender yang dianggap didepolitisasi demi kepentingan politik melalui perang, terus terjadi pasca konflik. Bahkan, pada beberapa kondisi kekerasan terhadap perempuan pada masa konflik, justru lebih meluas.

Selain itu, budaya patriarki yang mengakar kuat di tengah masyarakat, bahkan di sektor kemanan seperti di lembaga peradilan maupun di kepolisian semakin memperburuk kondisi. Buruknya sistem peradilan dan impunitas hukum dalam suatu negara dalam menangani kasus kekerasan terhadap perempuan mempersulit perempuan memperoleh keadilan. Apalagi, sektor keamanan didominasi oleh laki-laki, kekerasan seksual yang dilakukan oleh aktor keamanan kian tak tersentuh. Kontrol dan penegakan hukum juga lemah karena dominasi dan budaya patriarki. Stigma buruk masyarakat terhadap perempuan korban pemerkosaan juga membuat mereka lebih memilih 'diam', sekalipun pelaku kekerasan seksual adalah keluarga mereka. Korban justru memilih menyelesaikan kasus di luar pengadilan, baik secara pribadi atau melalui struktur tradisional atau adat untuk menghindari stigma buruk korban pemerkosaan, nama baik keluarga dan rasa takut disalahkan sehingga tingkat pelaporan kasus kekerasan terhadap perempuan rendah.<sup>11</sup>

SSR sebagai konsep reformasi di bidang keamanan yang bergerak dalam prinsip demokratis dengan tujuan membentuk atau membangun kembali sistem keamanan negara yang integratif dan humanis berlandaskan prinsip demokrasi, profesionalisme dan penegakkan HAM.<sup>12</sup> Menyelesaikan masalah kekerasan terhadap perempuan adalah sebuah tantangan dalam reformasi sektor keamanan. Oleh sebab itu, terkait pentingnya pendekatan SSR yang sensitif jender dan perdebatannya, maka mengkaji konsep sensitivitas jender dalam SSR perlu dilakukan. Dengan berfokus pada isu sensitivitas jender dalam sektor keamanan, penulis ingin lebih jauh lagi mengetahui urgensi praktik SSR yang peka jender dalam suatu wilayah melalui berbagai perdebatannya. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode *literature review* (tinjauan pustaka), yaitu dengan membaca dan mengumpulkan berbagai referensi, seperti: buku, artikel dan jurnal terkait dengan jender dan sektor keamanan, khususnya dalam negara konflik maupun pasca konflik guna memetakan ulang gagasan atau ide sensitif jender dalam sektor keamanan, perdebatannya dan urgensinya.

<sup>11</sup> Bacon, "Liberia's Gender-Sensitive Police Reform: Improving Representation and Responsiveness in a Post-Conflict Setting."

<sup>12</sup> Ikhar Nusa Bhakti, "Reformasi Sektor Kemanan: Sebuah Pengantar," 2009, 59.

## B. Tinjauan Pustaka

Isu perempuan khususnya diskriminasi terhadap perempuan sudah lama menarik banyak perhatian dunia Internasional. Bahkan, isu terkait dengan kesetaraan jender mulai meningkat setelah perang (Melander, 2016).<sup>13</sup> Salah satu organisasi dunia yang memberikan perhatian dan dukungan terhadap masalah perempuan ini adalah Dewan Keamanan PBB. PBB melalui Resolusi Dewan Keamanannya menandai sejarah awal mula pengakuan terhadap perempuan, yaitu melalui perlawanan terhadap diskriminasi dan dampak konflik pada perempuan. Seperti diketahui, diskriminasi terhadap perempuan melahirkan banyaknya tindak kejahatan pada perempuan. Khususnya di negara konflik dan pasca konflik, kekerasan perempuan seperti: perdagangan perempuan, kekerasan fisik pada perempuan, pemerkosaan, perkawinan paksa, penculikan dan pemerasan, serangan bunuh diri dan lain lain juga perlu mendapatkan perhatian dan penanganan yang baik. Pada beberapa negara, kasus-kasus diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan kerap tidak ditangani dengan baik, bahkan terabaikan.

Pada tahun 1979 PBB membuat sebuah Kesepakatan Hak Asasi Internasional yang secara khusus mengatur hak-hak perempuan dalam *International Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW). Konvensi ini berlaku pada 1981 dan berbicara tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Pada akhir 2013, Komite CEDAW mengeluarkan Rekomendasi Umum No. 30 sebagai rujukan bagi negara-negara penandatangan Konvensi CEDAW, termasuk Indonesia untuk mengupayakan penghapusan diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan dalam konteks konflik.

Dukungan Internasional terhadap perempuan juga ditandai dengan munculnya Konferensi Dunia Wina 1993 tentang Hak Asasi Manusia dan *Beijing Declaration and Platform for Action* (BPFA, 1995) pada tahun 1995. Konferensi Wina menyerukan perlunya solusi secara global dalam isu kekerasan terhadap perempuan, yaitu dengan memadukan jender ke dalam perlindungan Hak Asasi Manusia. Sementara, *Beijing Declaration and Platform for Action* (BPFA, 1995) menyepakati upaya mewujudkan persamaan harkat dan martabat kaum perempuan dan meningkatkan akses dan kontrol kaum perempuan atas sumber daya ekonomi, politik, sosial dan budaya.

Sebagai tanggapan terhadap marjinalisasi yang sering dilakukan terhadap perempuan dalam situasi konflik, Dewan Keamanan PBB juga mengeluarkan resolusi 1325 tentang *Women, Peace, and Security* (WPS) pada tahun 2000. Resolusi ini berfokus pada peran perempuan dalam pemeliharaan perdamaian dan keamanan Internasional. Dewan Keamanan menganggap bahwa perempuan sebagai agen vital dalam konflik dan keamanan yang kemudian meluncurkan *Security Sector Reform*

---

<sup>13</sup> Huber and Karim, "The Internationalization of Security Sector Gender Reforms in Post-Conflict Countries."

(SSR) atau reformasi sektor keamanan yang berfokus pada jender.<sup>14</sup>Dewan PBB menyerukan untuk memasukkan perspektif jender ke dalam operasi perdamaian dan meningkatkan partisipasi perempuan di semua aspek rekonstruksi pasca-konflik.<sup>15</sup>Bahkan, PBB menekankan bahwa setiap pendekatan SSR 'harus peka jender', sepanjang tahap perencanaan, desain, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi'.<sup>16</sup> Saat ini, hampir semua misi pengamanan perdamaian memiliki mandat penyeimbang jender (Karim dan Beardsley, 2013).<sup>17</sup>

*Security Sector Reform (SSR)* sendiri adalah sebuah konsep yang saat ini digunakan beberapa negara dalam memperbaiki sektor keamanan nasionalnya. Konsep yang muncul pada awal 1990-an di Eropa Timur ini menawarkan sebuah konsep reformasi bidang keamanan yang sangat luas. Seperti disebutkan Ikrar Nusa Bhakti dalam buku Reformasi Sektor Keamanan, Sebuah Pengantar SSR atau disebut juga dengan Reformasi Sektor Keamanan adalah sebuah konsep reformasi di bidang keamanan yang bersifat menyeluruh, mencakup: aktor, disiplin dan aktivitas.<sup>18</sup> Konsep reformasi sector keamanan juga bergerak dalam prinsip demokratis yang bertujuan membentuk atau membangun kembali sistem keamanan negara yang integratif dan humanis berlandaskan prinsip demokrasi, profesionalisme dan penegakkan HAM.

SSR yang digadang-gadang sebagai sebuah konsep yang menawarkan idealism dalam bidang perbaikan tatanan keamanan suatu Negara yang berpusat pada keamanan manusia (*human security*) saat ini tengah trend di dunia Internasional. Banyak negara, baik konflik maupun non konflik mengadopsi konsep keamanan yang menjanjikan perbaikan tatanan keamanan yang lebih demokratis dan humanis ini.<sup>19</sup> Menurut Ikrar Nusa Bhakti sendiri, SSR dapat diadopsi oleh suatu negara saat sektor keamanan suatu negara mengalami disfungsi dan kehilangan kemampuan dalam memberikan keamanan pada negara dan warga negaranya secara efektif dan sejalan dengan prinsip-prinsip demokratis.

SSR yang peka jender (sensitivitas jender) dimaknai sebagai reformasi sektor keamanan yang peka terhadap peran jender. Seperti disebutkan oleh Henry F. Carey, pendekatan peka jender mengisyaratkan pada transformasi struktur internal lembaga-lembaga sektor keamanan yang memberikan partisipasi yang lebih besar kepada peran perempuan dan memastikan pengawasan yang efektif.<sup>20</sup> Sensitivitas jender menekankan pada peningkatan kepekaan jender dalam pemeliharaan perdamaian.<sup>21</sup>SSR yang peka jender juga menyiratkan kesetaraan perempuan secara

<sup>14</sup> Anderson et al., "Gender and Militarism Analyzing the Links to Strategize for Peace."

<sup>15</sup> Kreft, "The Gender Mainstreaming Gap: Security Council Resolution 1325 and UN Peacekeeping Mandates."

<sup>16</sup> Eirin Mobekk, "Security Sector Reform and the UN Mission in the Democratic Republic of Congo: Protecting Civilians in the East," *International Peacekeeping* 16, no. February 2015 (2009): 273-86, <https://doi.org/10.1080/13533310802685844>.

<sup>17</sup> Huber and Karim, "The Internationalization of Security Sector Gender Reforms in Post-Conflict Countries."

<sup>18</sup> Nusa Bhakti, "Reformasi Sektor Keamanan: Sebuah Pengantar."

<sup>19</sup> Nusa Bhakti.

<sup>20</sup> (Mushonga 2015)

<sup>21</sup> Carey, "Women and Peace and Security": The Politics of Implementing Gender Sensitivity Norms in

penyuluhan, partisipasi dan representasi perempuan di lembaga-lembaga sektor keamanan, pengawasan dan manajemen.<sup>22</sup>

Reformasi sektor keamanan dengan pendekatan pengarusutamaan jender adalah sebuah proses panjang dalam membangun kepercayaan dan mengubah sektor keamanan menjadi sebuah lembaga yang berfungsi sebagai sumber keamanan seluruh masyarakat. SSR yang peka jender dibangun indentik dengan pendekatan keamanan yang inklusif dan responsif secara sosial. Seperti disebutkan oleh Eirin Mobekk bahwa SSR yang peka jender adalah 'kunci untuk mengembangkan lembaga sektor keamanan yang non-diskriminatif, representatif dan mampu secara efektif menanggapi kebutuhan keamanan secara spesifik dari berbagai kelompok'.<sup>23</sup>Namun demikian, bukan berarti 'angka' yang dimaksud mewakili 'SSR yang peka jender'.<sup>24</sup>

Menurut Karim terdapat tiga alasan penting yang mendasari pentingnya menciptakan reformasi sektor keamanan yang berfokus pada jender pada saat berakhirnya konflik. *Pertama*, pengalaman perempuan selama dan setelah konflik dapat mengubah peran dan norma jender untuk menantang kontrol laki-laki terhadap sektor keamanan. *Kedua*, setelah konflik, masyarakat mungkin tidak mempercayai sektor keamanan karena keterlibatannya dalam banyak kekerasan yang terjadi selama perang, termasuk kekerasan seksual (Cohen dan Norda 2015s, 2015; Eck dan Hultman, 2007).<sup>25</sup>*Ketiga*, reformasi tertentu seperti reformasi jender dalam SSR dapat meningkatkan legitimasi sektor keamanan.<sup>26</sup>

Sayangnya, meskipun PBB telah menekankan bahwa setiap pendekatan SSR ' harus peka jender', tidak semua negara mengadopsi SSR yang peka jender secara baik. Bahkan, saat respon kelembagaan dan pembelajaran tentang pengarusutamaan jender berkembang perlahan-lahan pada 1990-an dan pendekatan bersifat *ad hoc* dan terisolasi, isu jender kerap dianggap sebagai 'alat' yang berakhir pada pengabaian ketika operasi pemeliharaan perdamaian tersendat.<sup>27</sup> Seperti disebutkan Henry F. Carey, meskipun jumlah pelaksanaan SSR yang peka jender terus meningkat, terutama di negara-negara pasca konflik, namun setiap negara masih mengadopsi SSR yang berfokus pada jender dengan cara berbeda-beda, bersifat umum dan bervariasi dalam implementasinya tergantung sumber daya dan keinginan politik internalnya.<sup>28</sup> Bahkan, hingga saat ini sensitif jender dalam sektor keamanan yang erat kaitannya dengan pengarusutamaan jender masih menuai banyak perdebatan.

---

Peacekeeping."

<sup>22</sup> Mobekk, "Gender, Women and Security Sector Reform."

<sup>23</sup> Mobekk.

<sup>24</sup> (Mushonga 2015)

<sup>25</sup> Huber and Karim, "The Internationalization of Security Sector Gender Reforms in Post-Conflict Countries."

<sup>26</sup> Huber and Karim.

<sup>27</sup> Carey, "'Women and Peace and Security': The Politics of Implementing Gender Sensitivity Norms in Peacekeeping."

<sup>28</sup> Huber and Karim, "The Internationalization of Security Sector Gender Reforms in Post-Conflict Countries."

### C. Hasil dan Analisis

Sensitivitas jender dalam sektor keamanan yang lebih bersifat inklusif dan responsif dengan melibatkan peran perempuan di dalamnya, diinterpretasikan secara beragam. Menurut beberapa ahli, dengan mengangkat isu pemerkosaan dan kekerasan seksual dalam konteks peraturan perang, sensitivitas jender hanyalah sebagai bentuk legitimasi proses perdamaian melalui perang. Seperti yang disebutkan oleh Laura Sjorberg dan Sandra Via “war making still relies on gendered constructions and images of the state, state militaries, and their role in the international system.”<sup>29</sup> Sementara, dalam perang, militer dianggap aktor yang melakukan kekerasan yang merusak, yang secara tidak proporsional berdampak panjang terhadap perempuan. Seperti disebutkan Bastick and Duncanson bahwa ahli feminis juga memandang, militer secara fundamental bertentangan dengan feminisme, yaitu institusi kekuasaan yang destruktif dan membenci perempuan.<sup>30</sup>

Spike Peterson berpendapat cerita perang resmi tidak hanya menyamarkan agenda politik, tetapi juga menekan pemikiran kritis tentang rasisme yang terlembaga, seksisme, klasisme, dan homofobia.<sup>31</sup> Menurutinya, melalui proses internalisasi “feminine dan maskulin”, terciptalah identitas jender, ideologi dan praktik-praktik yang diorganisir oleh lembaga berinteraksi untuk menormalkan dominasi dan memobilisasi praktik-praktik kekerasan. Seperti yang dikatakan oleh Laura Sjorberg dan Sandra Via “new war,” menurut Kaldor (2016) adalah tentang politik identitas, bertempur dengan kekerasan dan lebih terdesentralisasi ketimbang perang di era perang dunia. Perang bukan konflik murni antar negara bagian, tetapi campuran perang, kejahatan terorganisir, dan pelanggaran besar hak asasi manusia. Aktornya juga bersifat global dan lokal, publik dan pribadi.<sup>32</sup> Artinya, jender adalah isu yang didepolitikasi dengan cara-cara yang kontraproduktif di zona-zona konflik untuk melegalkan perang.<sup>33</sup>

“The most familiar theme in war stories involves constructing the enemy as “other”: to distinguish “us” from “them,” render others in some sense inferior, and thereby justify war’s violence against “them.” The specifics of othering vary by history and context but invariably involve some form of objectification so that “they” become objects to which norms of respect and non-violation need not be extended.”<sup>34</sup>

“By obscuring the reciprocal constitution of valorized masculinity and vilified femininity, these stories avoid critique of gender itself, with the effect of reproducing multiple forms of subjection and violence. My thinking through intersectionality

<sup>29</sup> Enloe, *Gender, War, and Militarism*.

<sup>30</sup> Bastick and Duncanson, “Agents of Change? Gender Advisors in NATO Militaries.”

<sup>31</sup> Enloe, *Gender, War, and Militarism*.

<sup>32</sup> Enloe.

<sup>33</sup> D’costa, “Gender Justice and (In)Security in Pakistan and Afghanistan.” Enloe, *Gender, War, and Militarism*.

<sup>34</sup> Enloe, *Gender, War, and Militarism*.

tells a different story. It too is limited by its perspective, commitments, erasures, and excessive generalizations. My story casts emotional commitments, cultural productions, and material practices as mutually constitutive. It foregrounds investments in gendered identities and gender ideologies not to privilege them but to explore how militarism and war making depend on them.”<sup>35</sup>

Maria dan Maud mengidentifikasi dua pendekatan terkait gender dalam sektor keamanan, yaitu keamanan gender yang memperkenalkan ide-ide mengenai kebijakan yang peka gender dengan mengasumsikan perwakilan yang setara dalam tubuh militer dan sekuritas gender yang harus dilindungi yang berlanjut dengan menempatkan perkosaan dan kekerasan seksual dalam konteks peraturan perang.<sup>36</sup> Menurut mereka, langkah-langkah yang mengacu pada kerentanan perempuan tersebut hanya berfungsi untuk melegitimasi perang dan prajurit laki-laki dalam mendiskriminasi perempuan. Bahkan, kedua pendekatan ini justru menjadi alat dalam mendepolitisasi hubungan gender. Seperti disebutkan oleh Megan Gerecke, kekerasan seksual diasumsikan terkait dengan gagasan ketidaksetaraan dan identitas gender (gender yang terbagi) yang digunakan sebagai alat terhadap korban dan komunitas terkait.<sup>37</sup>

“During conflict, militarized masculinity further polarizes gender roles and exacerbates patriarchy, leading to more abuse of power. Furthermore, men punish women with rape when they transgress gender roles due to the social turmoil of war”.

<sup>38</sup>

Begitu juga dengan Laura Sjoberg dan Sandra Via, menyebutkan:

“Feminist scholars have identified similar gender-based stories in the justificatory narratives for the World War I (Elshtain 1987, 6), the Cold War (Enloe 1989), the First Gulf War (Enloe 1993), the conflict in the former Yugoslavia (Zalewski 1995), the conflict between Russia and Chechnya (Sjoberg and Gentry 2007), and the “war on terror” in Afghanistan (Stabile and Kumar 2005) and Iraq (Eisenstein 2004). As Cynthia Enloe commented about the First Gulf War, “the U.S. intervention in the Gulf would be harder to justify if there were no feminized victim” (1993, 166).”<sup>39</sup>

Selain itu, beberapa ahli menganggap bahwa wacana kebijakan internasional tentang gender dalam reformasi sektor keamanan (SSR) yang hanya fokus pada “menambahkan aktor perempuan” dalam agenda SSR adalah sebuah bentuk kegagalan dalam transformasi gender dalam SSR. Rahelkunz mengatakan gender

---

<sup>35</sup> Enloe.

<sup>36</sup> Jansson and Edwards, “The Politics of Gender in the UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security.”

<sup>37</sup> Enloe, *Gender, War, and Militarism*.

<sup>38</sup> Enloe.

<sup>39</sup> Enloe.

dalam SSR hanya akan membentuk 'grid of intelligibility' yang kuat yang mengacu pada dualisme jender dan rasialisasi untuk menormalkan bentuk-bentuk subjektivitas tertentu dengan mengesampingkan dan merendahkan orang lain.<sup>40</sup> Menurutny, jender dalam sektor kemanan justru dapat berkontribusi dalam mereproduksi bentuk-bentuk normativitas dan hierarki tertentu yang harus ditentang dan dirubah. Oleh sebab itu, bagi Rahelkunz jender dalam SSR tidak hanya tentang 'menambahkan perempuan', tetapi juga juga berfokus pada "gendering men differently" yang memiliki implikasi transformatif yang penting meskipun bermasalah.

"...GSSR acts to deflect attention away from internal gender hierarchies within peacekeeping missions towards focusing on gendering security institutions in post-conflict societies."<sup>41</sup>

"Gender mainstreaming is seen as instrumental in achieving the diffusion of Western liberal norms through creating widespread acceptance for, and legitimizing, these norms and thereby peacekeeping and SSR interventions"<sup>42</sup>

Begitu juga dengan Isabelle Geuskens menyebutkan anggapan "menambah perempuan" akan menantang budaya hipermaskulin dan berkontribusi pada lingkungan yang lebih manusiawi dan lebih ramah perempuan justru dinilai sebagai upaya menormalisasi kekerasan dalam masyarakat.<sup>43</sup> Isabelle Geuskens memandang ini sebagai bentuk kegagalan dalam menantang *status quo*, yaitu membingkai dan memecahkan konflik secara patriarkal dengan menggunakan pendekatan kekerasan. Cynthia Cockburn (2007, 2011) menyebutkan bahwa relasi jender dengan dirinya sendiri adalah penyebab perang dan berkontribusi terhadap militerisasi. Keterlibatan perempuan akan menguntungkan misi militer dengan menyediakan akses ke sumber-sumber intelijen yang belum dimanfaatkan sebelumnya: perempuan dalam komunitas.<sup>44</sup>

"... stressing that patriarchal gender relations predispose our societies to war, acting as a driving force to perpetuate war."<sup>45</sup>

"Often, the call to increase women's participation in militarized agencies is backed up by essentialist arguments, stating for example that "adding women" will challenge its hyper-masculine culture and contribute to both a more humane and a more women-friendly environment. It is also argued that women's inclusion will benefit the military mission, as it also provides access to previously untapped sources of intelligence: women in the community."<sup>46</sup>

<sup>40</sup> Kunz, "Gender and Security Sector Reform: Gendering Differently?"

<sup>41</sup> Kunz.

<sup>42</sup> Kunz.

<sup>43</sup> Anderson et al., "Gender and Militarism Analyzing the Links to Strategize for Peace."

<sup>44</sup> Anderson.

<sup>45</sup> Anderson

<sup>46</sup> Anderson.

Sementara, Hudson berpendapat jender dalam agenda SSR yang menempatkan kesetaraan jender hanya dengan “penambahan aktor perempuan” dalam tubuh militer bagai pedang bermata dua.<sup>47</sup> Menurutnya, wacana jender dalam agenda SSR seperti ini justru menggambarkan efek melemahkan interpretasi instrumental dari agensi wanita. Rahelkunz juga menyebutkan pendekatan feminis postkolonial memandang cara dimana jender dibingkai dalam intervensi damai adalah gejala dari cara hegemonik di mana diskursus tentang representasi dan perlindungan perempuan dalam model intervensi liberal dibangun dan dilembagakan.<sup>48</sup> Menurutnya, post kolonial yang mencoba melawan tradisi feminis dan maskulin, memandang jender dalam agenda SSR merupakan sebuah upaya menghadirkan dikotomi feminis dan maskulin versi Barat secara tersembunyi, sehingga tanpa disadari akan diterima tanpa penolakan kritis karena dianggap lazim. Pada situasi konflik, kehadiran ‘orang asing’ adalah sebuah cara melazimkan maskulinitas dalam perannya melindungi korban kekerasan seksual. Sebaliknya, pria sipil adalah pria yang kejam dan penuh kekerasan sehingga harus dilawan dengan memasukkan aktor perempuan dalam tubuh militer. Kondisi ini akan semakin memperkuat stigma perempuan sebagai kaum lemah yang harus tetap mendapatkan perlindungan.

Sedangkan Isabelle Geuskens memandang paradigma perdamaian dan keamanan yang dominan, saat ini sangat bergantung pada militerisasi. Militerisasi dengan pendekatan jender merupakan proses sosiopolitik yang dianggap menormalkan penggunaan kekuatan bersenjata dan kekerasan sebagai sarana untuk mengatasi konflik.<sup>49</sup> Kemunculan bias jender ini diperkuat oleh militerisasi yang meresap pada masyarakat dimana identitas bentuk Barat dan agama yang disekritisasi hidup berdampingan. Selain itu, advokasi tingkat atas di lembaga-lembaga internasional, yang dipandang modern, sekuler, dan ‘Barat’ tidak didasarkan pada aktivisme jenis kelamin *bottom-up* yang terlibat dengan isu-isu tradisional, agama, dan identitas ‘lokal’ yang justru berdampak pada ketidakadilan jender dengan semakin menopang dan memperkuat stereotip perempuan harus diam.<sup>50</sup>

Terkait dengan pelaksanaan adopsi sensitivitas jender dalam SSR, Kreft menganggap UNSCR 1325 dalam menjalankan mandat jender dalam SSR masih secara selektif.<sup>51</sup> Meskipun, pola ini bertentangan dengan semangat UNSCR 1325 dalam semboyan universalitas norma perempuan dalam partisipasi pengaturan pasca-konflik. Bahkan, menurutnya penelitian menyebutkan mandat pengarusutamaan jender lebih mungkin dipraktikkan dalam negara-negara konflik dengan tingkat kekerasan seksual yang tinggi.<sup>52</sup> Sebab, mandat pengarusutamaan jender didesain melalui misi penjaga

<sup>47</sup> Hudson, “A Double-Edged Sword of Peace? Reflections on the Tension between Representation and Protection in Gendering Liberal Peacebuilding.”

<sup>48</sup> Kunz, “Gender and Security Sector Reform: Gendering Differently?”

<sup>49</sup> Anderson.

<sup>50</sup> D’costa, “Gender Justice and (In)Security in Pakistan and Afghanistan.”

<sup>51</sup> Kreft, “The Gender Mainstreaming Gap: Security Council Resolution 1325 and UN Peacekeeping Mandates.

<sup>52</sup> Kreft.

perdamaian jender dengan meningkatkan respon aktor keamanan, terutama aktor keamanan perempuan terhadap permasalahan jender.

“Drawing on Finnemore and Sikkink’s theory of norm cascades,<sup>76</sup> I theorized at the outset that the norm of gender-mainstreamed peacekeeping operations reached a tipping point with the authorization of UNSCR 1325 in 2000 and subsequently began to cascade within the United Nations system and among member states, hindered by the persisting traction of traditional gender conceptions. The empirical results support the theoretical expectations: rather than unconditionally following the prescriptions of UNSCR 1325, actors appear to turn to the prevalence of sexual violence in conflict for guidance in designing gender-mainstreamed peacekeeping mandates. This pattern runs counter to the spirit of UNSCR 1325, diluting the universality of norms of women’s participation in post-conflict settings and activating them selectively where a rather narrow gender issue is salient.”<sup>53</sup>

### **Kekerasan Terhadap Perempuan Paska Konflik dan Impunitas Hukum**

Meskipun banyak menuai kritik, peran penting sensitivitas jender dalam sektor keamanan tetap tidak dapat diabaikan. Meskipun, beberapa ahli berpendapat bahwa sensitivitas jender dalam SSR sebagai bentuk legalitas militarisme dan perang atas kepentingan politik. Reformasi jender di institusi keamanan yang lima belas tahun terakhir semakin diadvokasi sebagai sesuatu yang vital dalam reformasi sektor keamanan, juga telah diakui keberhasilannya dalam mereformasi sektor keamanan oleh beberapa negara.

Liberia mengklaim sensitivitas jender merupakan pendekatan yang berhasil digunakan dalam reformasi sektor keamanannya, dimana perang telah merampas kepercayaan masyarakat pada sistem peradilan sebagai salah satu sektor keamanan selama perang. Pelayanan petugas kepolisian Liberia yang pada masa itu terkenal sangat tidak kompeten dan brutal akibat terampasnya pendidikan, pelatihan, dan pengalaman profesional pada masa perang. Selain itu, LNP memiliki citra buruk setelah perang akibat penanganan kasus kekerasan seksual yang buruk yang merupakan bagian dari dampak budaya dominasi laki-laki dalam sektor keamanan dan stigma buruk pada korban pemerkosaan di Liberia. Ini membuat tingkat pelaporan kasus kekerasan seksual rendah karena seorang perempuan korban kekerasan seksual enggan, bahkan takut dan trauma melaporkan kasusnya. Para korban cenderung memilih menyelesaikan kasus di luar pengadilan, baik secara pribadi atau melalui struktur tradisional atau adat.<sup>54</sup>

Hal sama juga terjadi di Zimbabwe, negara yang memiliki kerangka kerja legislatif dan kebijakan yang komprehensif dalam peningkatan keamanan perempuan ini menyadari kebutuhan akan SSR yang peka jender setelah referendum konstitusi tahun

<sup>53</sup> Kreft.

<sup>54</sup> Bacon.

2000 SSR yang peka pada jender dapat mengubah pelayanan keamanan sehingga dapat meningkatkan *human security*, dibandingkan dengan kemanan yang eksklusif yang berfokus pada keamanan negara dan teritorial. Sensitivitas jender dalam SSR di Zimbabwe dapat secara bertahap meningkatkan persentase perempuan yang melayani di sektor keamanan, dalam hal ini adalah petugas kepolisian. Sementara, respon polisi wanita yang sensitive jender pada korban kekerasan seksual juga berperan penting dalam upaya meningkatkan jumlah pelaporan kejahatan seksual karena korban kekerasan seksual akan lebih nyaman bercerita dengan petugas perempuan. Dengan demikian, SSR yang peka jender berpotensi mengubah tingkat profesionalisme dan akuntabilitas di dalam sektor keamanan dan mampu mengubah sikap dalam peningkatan keamanan, baik pada tingkat individu (pribadi) maupun kelompok.<sup>55</sup>

Begitu juga dengan Rwanda yang terkenal tidak hanya dengan kekerasan ekstrim dan pembunuhan 800 ribu orang dengan genosida 1994, tetapi juga pemerkosaan yang sistematis sebagai senjata perang menyelesaikan masalahnya. Rwanda telah mengabadikan kesetaraan jender dalam Konstitusi Rwanda sejak 2003.<sup>56</sup> Penelitian baru-baru ini menunjukkan bahwa di Rwanda pemberantasan kekerasan berbasis gender telah sukses dilakukan melalui pemberdayaan perempuan.<sup>57</sup> Meskipun pada akhirnya upaya *Rwanda Defence Force (RDF)* dalam mengintegrasikan perempuan di tubuh keamanan nasional sebagai upaya mempercepat transformasi budaya dan memfasilitasi integrasi dan promosi perempuan dalam RDF yang lebih dari sekedar menambahkan personel militer perempuan sebagai pengambil keputusan, terkendala dengan nilai dan sikap masyarakat yang berlaku.<sup>58</sup> Hal ini membuktikan bahwa kekerasan terhadap perempuan sebagai akibat dari budaya patriarki yang mengakar di tengah masyarakat, bahkan dalam sistem peradilan dan keamanan perlu segera mendapat pencegahan dan penanganan.

Sensitivitas jender dalam SSR yang menurut beberapa ahli adalah upaya normalisasi biner jender, tetap perlu dipraktikkan sebab kekerasan terhadap perempuan ternyata juga tidak berhenti setelah konflik atau perang selesai. Kekerasan terhadap perempuan dan anak-anak tidak hanya kekerasan seksual, tetapi juga mencakup perdagangan perempuan, kekerasan fisik pada perempuan, pemerkosaan, perkawinan paksa, penculikan dan pemerasan, serangan bunuh diri dan lain lain. Pada beberapa kasus, kekerasan seksual terus terjadi dan justru semakin meluas pada pasca konflik, seperti di Rwanda, Haiti, Bougainville, Sri Lanka, Liberia dan lain-lain.

“During the war, many Liberians had been sexually or physically assaulted.<sup>11</sup> After

<sup>55</sup> Mushonga.

<sup>56</sup> Carey, “‘Women and Peace and Security’: The Politics of Implementing Gender Sensitivity Norms in Peacekeeping.”

<sup>57</sup> Janet Cherry and Celestin Hategekimana, “Ending Gender-Based Violence through Grassroots Women’s Empowerment: Lessons from Post-1994 Rwanda,” *Agenda* 27, no. 1 (2013): 100–113, <https://doi.org/10.1080/10130950.2013.793895>.

<sup>58</sup> Georgina Holmes, “Gendering the Rwanda Defence Force: A Critical Assessment,” *Journal of Intervention and Statebuilding* 8, no. 4 (2014): 321–33, <https://doi.org/10.1080/17502977.2014.964449>.

the war, sexual and gender-based violence (SGBV) and armed robbery continued to be the two primary security concerns in Liberia."<sup>59</sup>

Seperti diketahui, kekerasan seksual tidak hanya dilakukan oleh orang-orang yang menjadi bagian dari masyarakat sipil dalam upaya pemenuhan nafsu biologis dan dendam, tetapi juga dilakukan secara terstruktur oleh anggota keamanan sebagai strategi perang. Bahkan pada perang antar etnis, misalnya: di Rwanda, Sierra Leone, Nuba, Darfur dan lain sebagainya, kekerasan seksual dilakukan sebagai upaya penghapusan identitas maupun penanda identitas yang dapat menyakiti perempuan.

"The defiling of women's bodies becomes both symbolic and material/physical, and the culture itself, through the bodies of women, becomes defaced and deracinated. The body, the village, and the ethnic group are left violated. The raping of women of Darfur and of the Nuba Mountains reflects, simulta-neously, both *erasures* and *markings*".<sup>60</sup>

Apalagi, kekerasan terhadap perempuan ini juga diikuti dengan impunitas atau kekebalan hukum. Seperti kekerasan berbasis jender di Sri Lanka, yang juga terus terjadi selama dan setelah perang sipil (1983-2009) yang disebabkan impunitas hukum pada pelaku kekerasan seksual karena tidak adanya kesetaraan jender secara struktural.<sup>61</sup> Begitu juga dengan Zimbabwe, pasca konflik perempuan Zimbabwe justru mengalami kesulitan dalam mengakses keamanan yang diperlukan. Padahal kekerasan berbasis jender (GBV) adalah ancaman terbesar pada keamanan perempuan dan anak perempuan yang jumlah korbannya tinggi dan salah satu aktornya adalah pasukan keamanan. Bahkan upaya untuk mereformasi kecenderungan partisan dan non-profesional dari sektor keamanan, khususnya Pasukan Pertahanan Zimbabwe, Kepolisian Republik Zimbabwe, Organisasi Intelijen Pusat dan Penjara Zimbabwe dalam mempromosikan demokrasi pun seringkali menghadapi perlawanan yang kuat.<sup>62</sup>

"If there are no effective sanctions promoting or discouraging sexual violence (either because the group does not have an explicit policy or because there is no effective enforcement of that policy), the degree of sexual violence engaged in by combatants depends on whether the group has access to civilians (as when it loots kitchens and fields for food) or not, whether small units promote norms prohibiting or endorsing sexual violence, and whether individuals have such norms."<sup>63</sup>

<sup>59</sup> Bacon, "Liberia's Gender-Sensitive Police Reform: Improving Representation and Responsiveness in a Post-Conflict Setting."

<sup>60</sup> Enloe, *Gender, War, and Militarism*.

<sup>61</sup> Sara E. Davies and Jacqui True, "When There Is No Justice: Gendered Violence and Harm in Post-Conflict Sri Lanka," *International Journal of Human Rights* 21, no. 9 (2017): 1320-36, <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1360025>.

<sup>62</sup> Mushonga, "A Case Study of Gender and Security Sector Reform in Zimbabwe."

<sup>63</sup> Enloe, *Gender, War, and Militarism*.

“The extent of opportunistic sexual violence depends on the absence of sanctions and norms (on the part of the armed group, the small unit, or the individual) that effectively prohibit it and on proximity to potential victims.”<sup>64</sup>

Seperti disebutkan Netsai, sektor keamanan yang bersifat patriarkal dapat menimbulkan ancaman serius terhadap keamanan perempuan.<sup>65</sup> Sektor keamanan yang identik dengan laki-laki sering menghasilkan kebijakan yang salah karena kesalahan dalam mendeskripsikan dan menangani masalah keamanan pada perempuan dan bahkan mengabaikannya.<sup>66</sup> Oleh sebab itu, budaya patriarki yang mengakar kuat di tengah masyarakat yang diikuti dengan cara pandang dan perilaku menyimpang maupun politisasi yang dapat membahayakan perempuan perlu mendapatkan penanganan dan pencegahan. Mengadopsi sensitivitas jender dalam sektor keamanan menjadi sangat penting. Terutama, dalam upaya restrukturisasi sektor keamanan suatu negara, sensitivitas jender sebagai salah satu reformasi sektor keamanan penting untuk mengembalikan jumlah dan peran perempuan dalam sektor keamanan agar seimbang untuk mampu membantu tujuan SSR dalam meningkatkan penyediaan keselamatan, keamanan dan keadilan bagi warganya. Megan Gerecke menyebutkan berdasarkan literatur tentang pelanggaran hak asasi manusia selama perang, beberapa sarjana menemukan penyebab kekerasan seksual dalam organisasi dan struktur kelompok militer salah satunya adalah kurangnya jumlah dalam militer.<sup>67</sup>

“Sexual violence is less likely when military groups have a high ratio of female combatant; have a normative image that is incompatible with the practice of sexual violence; are dependent on civilians for resources or recruits; believe it will strategically benefit them by reducing civilians’ desire for revenge; are concerned with their combatants’ health; are dependent on international allies; or want to avoid humanitarian and other international criticism”.<sup>68</sup>

Dalam intervensi kedua dalam sesi terbuka DK PBB pada 24 Oktober, Angela King mencatat:

“that a collaborative, three-year study, *Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Operations*\* had concluded: ‘that the most important lesson learned is that lessons are not always learned. Lessons from Namibia and South Africa had little effect on Cambodia or Bosnia Herzegovina, for example. Gender equality issues are absolutely essential to the success of any peace operation.’<sup>69</sup>

---

<sup>64</sup> Enloe.

<sup>65</sup> Mushonga, “A Case Study of Gender and Security Sector Reform in Zimbabwe.”

<sup>66</sup> Huber and Karim, “The Internationalization of Security Sector Gender Reforms in Post-Conflict Countries.”

<sup>67</sup> Enloe, *Gender, War, and Militarism*.

<sup>68</sup> Enloe.

<sup>69</sup> Carey, “‘Women and Peace and Security’: The Politics of Implementing Gender Sensitivity Norms in Peacekeeping.”

Meskipun, yang dimaksud sensitivitas jender tidak hanya sekedar “menambahkan jumlah aktor perempuan” dalam sektor keamanan tetapi lebih pada penghapusan pembatasan perempuan dalam berperan di sektor keamanan tertentu dengan mengizinkan mereka bergabung dan turut mengambil peran pada lembaga yang sebelumnya didominasi oleh laki-laki. Bukan untuk membagi wilayah atau peran jender berdasarkan jenis kelamin, tetapi untuk bersama-sama menjalankan perannya tanpa membedakan jenis kelamin. Sebab, baik laki-laki atau perempuan memiliki resiko yang sama dalam perang. Hanya saja laki-laki sudah terwakilkan dalam organisasi militer sehingga mempengaruhi rancangan dan pelaksanaan misi perdamaian berdasarkan sudut pandang laki-laki yang bersifat maskulin. Mengadopsi sensitivitas jender dalam SSR perlu untuk bersama-sama memerangi kekerasan terhadap perempuan dan edukasi terkait budaya patriarki.<sup>70</sup>

“...As male parliamentarians were targeted for direct involvement in this process, they were able to answer the concerns of their male colleagues.”<sup>71</sup>

“While their arguments about women’s more pacific nature were implicit, arguments adduced in UN debates and lobbying cited women’s right to political participation and their need to influence the design and implementation of peace missions directly affecting them. Women and girls are disproportionately the main civilian victims and survivors of war, and men are disproportionately represented in decision-making and implementation.”<sup>72</sup>

Partisipasi perempuan dalam tubuh militer dapat berkontribusi dalam mempengaruhi arah rancangan dan pelaksanaan misi perdamaian melalui perannya dalam mendeskripsikan pengalaman perempuan sebagai korban konflik atau perang. Laki-laki tidak dapat menggambarkan ini secara sempurna dalam bentuk kebijakan-kebijakan yang strategis. Sebab, meskipun laki-laki dan perempuan secara struktur sosial memiliki peran yang sama, tetapi secara biologis tetap memiliki kondisi yang berbeda. Bahkan pada tataran pelayanan sekalipun, seperti halnya laki-laki, perempuan juga lebih nyaman membicarakan masalahnya dan pengalamannya dengan perempuan lain karena lebih mudah memahami apa yang dialaminya.

“Experiences from the dialogue sessions facilitated by RWAMREC reveal that men often find it easier to talk to other men, rather than women, and to understand concepts based on the experiences of another man, especially if this man is a respected member of the community or a local leader.”<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Holmes, “Gendering the Rwanda Defence Force: A Critical Assessment.”

<sup>71</sup> Katie Carlson and Shirley Randell, “Gender and Development: Working with Men for Gender Equality in Rwanda,” *Agenda* 27, no. 1 (2013): 114–25, <https://doi.org/10.1080/10130950.2013.796075>.

<sup>72</sup> Carey, “Women and Peace and Security: The Politics of Implementing Gender Sensitivity Norms in Peacekeeping.”

<sup>73</sup> Carlson and Randell, “Gender and Development: Working with Men for Gender Equality in Rwanda.”

Berdasarkan studi kasus penjagaan perdamaian PBB di Bosnia, Kamboja dan El Salvador, Namibia dan Afrika Selatan, Angela King penasihat khusus masalah jender menyebutkan:

“local women confide more in female peacekeepers; women negotiators understand and articulate the implications of peace processes for women better than do men; peace missions with high percentages of women, such as Namibia (40 percent women) and South Africa (50 per cent), have been successful; and if at least 30 percent of mission personnel are female, then local women more quickly join peace committees, which are less hierarchical and more responsive to female concerns.”<sup>74</sup>.

Membangun persepsi dan kesadaran laki-laki ataupun perempuan sebagai aktor dalam sektor keamanan, khususnya militer terkait persamaan peran jender sangat penting dalam upaya mencegah dan mengatasi kekerasan terhadap perempuan. Ini berbeda dengan pandangan Hendry yang mengasumsikan bahwa sensitivitas jender hanya mengharuskan perempuan untuk berubah, bukan laki-laki.<sup>75</sup> Sensitivitas jender dalam SSR tidak hanya menuntut perubahan pada perempuan tetapi juga laki-laki. Melalui proses intersubjektif pada tubuh militer (*actor*), pendekatan SSR yang peka jender juga dapat berkontribusi dalam membangun kesadaran kesetaraan peran jender pada semua aktor militer, baik laki-laki maupun perempuan, sehingga membentuk cara pandang dan perilaku anti kekerasan terhadap perempuan baik, di dalam maupun di luar organisasi militer. Jennifer menyebutkan produksi identitas jender adalah sebuah proses intersubjektif yang terjadi diantara individu-individu yang bermasyarakat.<sup>76</sup> Apalagi, militer adalah sebuah organisasi yang berperan dan bertanggung jawab dalam mewujudkan keamanan sehingga gambaran aktor dan sistem organisasi militer yang peka jender dapat dijadikan contoh di tengah masyarakat. Artinya, sensitivitas jender berupaya mengubah budaya individu dan kelembagaan yang seksis dan penuh kekerasan serta sikap patriarki dari individu dan sektor keamanan sehingga lebih menghargai hak asasi manusia, baik laki-laki maupun perempuan dan anak perempuan.

Jika Jennifer menyebutkan militer adalah sumber pembentuk biner jender<sup>77</sup>, maka menghadirkan perempuan dalam militer yang diikuti dengan pemahaman dan kesadaran persamaan jender dapat mengikis biner jender yang berpotensi menimbulkan perilaku kekerasan terhadap anggota militer perempuan. Kekerasan terhadap perempuan, khususnya kekerasan seksual yang terjadi pada aktor perempuan dalam organisasi militer, berlangsung karena laki-laki dalam organisasi militer yang

---

<sup>74</sup> Holmes, “Gendering the Rwanda Defence Force: A Critical Assessment.”

<sup>75</sup> Carey, “‘Women and Peace and Security’: The Politics of Implementing Gender Sensitivity Norms in Peacekeeping.”

<sup>76</sup> Jennifer K. Lobasz, “The Woman in Peril and the Ruined Woman: Representations of Female Soldiers in the Iraq War,” *Journal of Women, Politics and Policy* 29, no. 3 (2008): 305–34, <https://doi.org/10.1007/s10103-012-1088-1>.

<sup>77</sup> Lobasz.

bersifat patriarki, merasa terancam dengan kehadiran perempuan. Sementara, aktor perempuan dengan pola pikirnya menjadikan dirinya maskulin atau memaskulinkan dirinya karena ingin tampil “lebih” atau tidak ingin dianggap remeh. Seperti pendapat Sondra Hale, penggunaan tubuh perempuan untuk melambangkan budaya adalah cara bagi laki-laki untuk mempertahankan kekuasaan mereka.<sup>78</sup>

Sensitivitas jender melalui gagasannya ‘membawa’ perempuan pada posisi strategis dalam pengambilan keputusan, juga dapat memandu kerja untuk menantang hubungan antara maskulinitas, kekerasan dan dominasi untuk mempromosikan budaya perdamaian, persatuan dan kerja sama secara bersama-sama tanpa adanya diskriminasi. Mengaca pada kasus Rwanda, Katie dan Shirley menyebutkan *engaging* laki-laki dalam proses kemajuan perempuan dan menentang maskulinitas tradisional adalah yang paling penting untuk mempertahankan perubahan perilaku laki-laki (sebagai pelaku kekerasan pada perempuan) yang lebih positif secara abadi.<sup>79</sup> Menurutnya, peran laki-laki dan kolaborasi kerjasama perempuan dan laki-laki terbukti mampu dan berhasil mematahkan siklus kekerasan seksual dan berkontribusi pada kemajuan kesetaraan jender secara menyeluruh di tengah masyarakat.

“The argument is that violence against women has been reduced through two simultaneous strategies: a ‘top down’ strategy of security sector reform, involving men and women in making the police responsive to community-level violence; and a ‘bottom up’ strategy of women’s economic empowerment, which has challenged patriarchy at grassroots level.”<sup>80</sup>

### Hukum Sebagai Kontrol dan Sanksi Politik

Pencegahan dan penanganan diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan melalui pendekatan sensitivitas jender tidak semudah membalikkan telapak tangan. Penangan kasus kekerasan terhadap perempuan, seperti: perdagangan perempuan, kekerasan seksual, kekerasan fisik pada perempuan, perkawinan paksa, penculikan dan pemerasan, serangan bunuh diri, mutilasi dan lain-lain, baik pada periode konflik maupun pasca konflik kerap terhalang oleh impunitas hukum. Akibatnya, kejadian kekerasan terhadap perempuan terus saja terjadi, bahkan semakin meluas dan bertambah. Misalnya, kekerasan berbasis jender di Sri Lanka yang terus dilakukan selama dan setelah perang sipil (1983-2009) yang disebabkan impunitas atau kekebalan hukum pada pelaku kekerasan seksual karena tidak adanya kesetaraan jender secara struktural.<sup>81</sup>

“Generally, KFOR military personnel, including local recruits, are immune from

<sup>78</sup> Enloe, *Gender, War, and Militarism*.

<sup>79</sup> Carlson and Randell, “Gender and Development: Working with Men for Gender Equality in Rwanda.”

<sup>80</sup> Cherry and Hategekimana, “Ending Gender-Based Violence through Grassroots Women’s Empowerment: Lessons from Post-1994 Rwanda.”

<sup>81</sup> Davies and True, “When There Is No Justice: Gendered Violence and Harm in Post-Conflict Sri Lanka.”

local arrest or prosecution.”<sup>82</sup>

“Kosovo has had difficulty prosecuting rape. Anne Garrels reported in 2000 that Kosovo’s reluctance to prosecute rape follows similar cultural patterns as in Haiti: Terrified women, victims of domestic violence and rape, sit in the lobby of PriStina’s Center for the Protection of Women and Children. Saldia Ahmedi, who founded this office, says that they have nowhere else to turn because the police do not move fast enough and the courts offer no witness protection. She has repeatedly asked the United Nations to improve training: ‘We are asking the UN to do especially training for gender-based violence for all uniformed persons.’ And when cases do come to trial, the OSCE reports that judges harass victims.”<sup>83</sup>

“Most states show little interest in prosecuting rape or sexual torture cases in Afghanistan, Sri Lanka, Mexico, Peru and Turkey. 68 States resist mediation too.”<sup>84</sup>

Mengadopsi sensitivitas jender dalam SSR, khususnya dalam upaya pencegahan dan penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan tidak dapat dipungkiri memerlukan perangkat dan sistem hukum yang tegas dan tidak diskriminatif. Apalagi, reformasi keamanan menggunakan pendekatan ini juga tetap harus melibatkan banyak pihak, seperti: elit lokal dan masyarakat sendiri. Jika elit lokal dan masyarakat masih memiliki paradigma berfikir yang salah terhadap patriarki, maka menjadi mustahil jika masalah diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan tidak dilengkapi dengan payung hukum yang kuat dan kontrol tegas dari pihak terkait. Eirin menyebutkan meskipun sensitif jender dalam reformasi setor keamanan telah diadopsi, jender dan isu - isu yang berkaitan dengan perempuan dalam praktiknya tetap berada pada posisi paling terpinggirkan, bahkan diabaikan. Banyak faktor yang mempengaruhinya, salah satunya adalah tidak adanya kemauan politik lokal untuk berpartisipasi.<sup>85</sup> Begitu juga Bina, mengatakan meskipun dengan mengklaim tetap mengikuti prinsip-prinsip demokrasi tapi norma-norma budaya sering lebih diutamakan daripada memastikan praktik keamanan yang peka jender di lapangan.<sup>86</sup>

“It is suggested that, in spite of Rwanda’s success in bringing women into the political sphere, women are still reluctant to join the military. It is argued that prevailing societal values and attitudes, conflicting narratives within official discourse about the role of women as security actors, resource constraints and the RDF’s emphasis on ‘gender equality’ are barriers to achieving RDF goals.”<sup>87</sup>

<sup>82</sup> Carey, “‘Women and Peace and Security’: The Politics of Implementing Gender Sensitivity Norms in Peacekeeping.”

<sup>83</sup> Carey.

<sup>84</sup> Carey.

<sup>85</sup> Mobekk, “Gender, Women and Security Sector Reform.”

<sup>86</sup> D’costa, “Gender Justice and (In)Security in Pakistan and Afghanistan.”

<sup>87</sup> Holmes, “Gendering the Rwanda Defence Force: A Critical Assessment.”

Apalagi, menurut Bina di Afghanistan, penerapan dan penyampaian keadilan jender sering bergantung pada elit lokal yang terlibat dalam berbagai ketidakadilan, terutama perempuan. Sementara, agenda penyusunan internasional memerlukan keterlibatan dan dialog dengan para elit lokal ini.<sup>88</sup> Begitu juga di Burundi, elit lokal masih belum kondusif mereformasi sektor keamanan karena beberapa alasan, seperti: militer tidak mendukung politik jender dalam tubuh militer, tidak nyaman mempraktikkan jender sensitive yang bertentangan dengan budaya yang ada dan perempuan di sektor keamanan sendiri yang juga tidak ingin memainkan transformasi peran yang sering diberikan kepada mereka sebagai 'agen jender' dalam pengaturan pasca-konflik.<sup>89</sup>

"Assisting victims of sexual violence is complicated by the taboo on discussing rape; the common practice of *plasaj*, when unmarried men and women live together; men who live part time with two or more women; and/or women who have more than one man coming to see them."<sup>90</sup>

"Some women's rights protection has *worsened*. Peacekeepers guilty of sexual violence and other war crimes in Bosnia, Haiti, Somalia, Sierra Leone, Liberia and Kosovo have had immunity in their home countries and abroad because they helped to stop wars. It may be difficult to stop peacekeepers' (humanitarian law) violations, but no military necessity excuses their rapes, tit-for-tat extra-judicial executions, or abandoning babies resulting from consensual sex (as was noted in the closed UNSC session of 23 October 2000 because irate mothers had raised their 'ECOMOG babies' at Nigerian peacekeeping troops departing from Sierra Leone). The West was uninterested in prosecuting Nigerians because they were willing to fight against the Revolutionary United Front - though the crimes may have led the rebels to break the peace accord in May 2000 and take hundreds of peacekeeping troops hostage. Most crimes committed by UN peacekeepers have not been condemned by UN human rights bodies."<sup>91</sup>

Selain itu, sensitivitas jender dalam SSR sebagai transformasi struktur internal lembaga-lembaga sektor keamanan yang mengisaratkan kesetaraan perempuan secara penuh, partisipasi dan representasi perempuan sektor keamanan yang tidak dilengkapi dengan penegakkan hukum yang tegas akan berbahaya bagi aktor militer perempuan. Sektor keamanan dengan dominasi budaya patriarki akan mempengaruhi cara pandang dan perilaku diskriminatif yang rentan menimbulkan kekerasan terhadap anggota militer wanita. Seperti hasil penelitian yang dilakukan Nina terkait dengan

<sup>88</sup> D'costa, "Gender Justice and (In)Security in Pakistan and Afghanistan†."

<sup>89</sup> Nina Wilén, "Security Sector Reform, Gender and Local Narratives in Burundi," *Conflict, Security and Development* 14, no. 3 (2014): 331-54, <https://doi.org/10.1080/14678802.2014.923152>.

<sup>90</sup> Carey, "Women and Peace and Security": The Politics of Implementing Gender Sensitivity Norms in Peacekeeping."

<sup>91</sup> Carey.

narasi aktor militer perempuan di Burundi, menyebutkan bahwa dalam praktek wacana Internasional terkait dengan sensitivitas jender dalam SSR justru menekankan perbedaan antara aktor perempuan dan laki-laki ketimbang persamaan jender dalam mencapai visibilitas dan pengakuan.<sup>92</sup> Bahkan, berdasarkan hasil wawancaranya dengan salah satu perempuan Burundi pertama yang bergabung dengan militer, Christine, sebagai seorang perwira militer yang bekerja sebagai komandan Polisi Nasional dia mendapatkan perlawanan dan pelecehan. Menurutnya ada masalah nyata, yaitu adanya resistensi terhadap perempuan dalam militer. Anggota militer laki-laki melakukan segalanya untuk membuat perempuan tidak bertahan.

“ . . . but many did not care and hassled me and said that it was a curse to have a woman in the army . . . even in the meetings, the president would say that it is unbelievable that you bring a woman in here, so it was really a question of moral endurance for me, but I resisted,”<sup>93</sup>

Sandra mengatakan, kehadiran perempuan dalam militer serta merta dapat membuat prajurit laki-laki netral jender. Sebaliknya, banyak prajurit perempuan diminta untuk membuktikan maskulinitas mereka dalam hal kekuatan fisik dan karakteristik sosial yang disukai militer.<sup>94</sup> Bahkan, menurutnya tingkat kekerasan seksual yang dilakukan oleh prajurit laki-laki terhadap tentara perempuan juga banyak terjadi dalam militer dimana pelakunya tidak diadili karena alasan sejarah heroik sang pelaku dalam militer. Begitu juga dengan kebijakan diskriminatif seksual implisit dan eksplisit lainnya. Padahal, sektor keamanan memiliki peran dan tanggung jawab dalam menciptakan keamanan di tengah masyarakat. Militer juga memiliki tanggung jawab dalam pencegahan dan membangun kesadaran akan larangan tindakan kekerasan seksual yang dilakukan masyarakat.<sup>95</sup>

“ As several female soldiers have described, they are expected to emulate (and even exceed) masculine gender characteristics, and challenged not to show any of the perceived weaknesses associated with femininity, all while walking a gender-role tightrope where they do not deconstruct the gender dichotomies on which sociopolitical relation-ships are founded,”<sup>96</sup>

Setidaknya dengan dukungan penegakkan hukum yang tidak diskriminatif, sensitivitas jender dalam sebuah sektor keamanan akan membawa ke arah positif dalam mengikis budaya patriarki di tengah masyarakat dan di semua sektor, termasuk sektor keamanan sebagai garda depan pencipta sebuah perdamaian. Kekawatiran akan sensitivitas jender akan menimbulkan ‘kekacauan’, yaitu semakin terdiskriminasinya

---

<sup>92</sup> Wilén, “Security Sector Reform, Gender and Local Narratives in Burundi.”

<sup>93</sup> Wilén.

<sup>94</sup> Enloe, *Gender, War, and Militarism*.

<sup>95</sup> Enloe.

<sup>96</sup> Enloe.

perempuan dalam militer sehingga memungkinkan perempuan menjadi korban kekerasan oleh militer laki-laki akibat persaingan antara perempuan dan laki-laki sebagai sebuah bentuk pembuktian diantara jender, tidak akan terjadi. Penambahan perempuan dalam sektor keamanan, khususnya militer bukan hanya keseimbangan jumlah untuk 'memaskulinikan' perempuan.

"For the cases of promotion and prohibition of sexual violence, whether an armed group effectively enforces strategies decided on by the leadership depends on the group's internal discipline."<sup>97</sup>

Kekuatan hukum yang tegas dan tidak diskriminatif dapat berperan sebagai *shock punishment* maupun *politic punishment* (pegecaman) bagi individu, lembaga maupun negara yang melakukan pelanggaran kekerasan terhadap perempuan yang diatur dalam hukum internasional. Dengan demikian, budaya patriarki kian terkikis dan persamaan jender di tengah aktor dan sistem peradilan mampu membawa pada pelayanan, pencegahan dan penanganan yang peka jender.

Melalui proses intersubyektif pada anggota militer, baik laki-laki maupun perempuan, SSR yang peka jender dan pengawasan hukum yang tidak diskriminatif dapat membangun kesadaran persamaan jender. Sehingga, militer tidak lagi dianggap sebagai sumber pembentuk biner jender. Seperti disebutkan Elisabeth Jean Wood bahwa angka kekerasan seksual akan rendah dan tidak lagi bergantung pada disiplin hirarki militer (aturan atau hukum) ketika anggota sendiri telah menginternalisasi norma-norma terhadap larangan kekerasan seksual atau mau berbagi untuk menegakkan norma tersebut.<sup>98</sup> Seperti disebutkan oleh Georgina Holmes gambaran militer bisa dijadikan contoh dan kerjasama dalam pemberantasan impunitas.<sup>99</sup>

"Members of a revolutionary group seeking to carry out a social revolution may see themselves as the disciplined bearers of a new, more just social order for all citizens; sexual violence may conflict with their self-image."<sup>100</sup>

"Although the forced movement of Palestinians out of some areas in 1948 was accompanied by a few documented cases of rape (Morris 2004), at present neither Israelis nor Palestinians carry out sexual assaults despite the killing of Israeli civilians by Palestinian groups and the killing of Palestinian civilians by Israeli security forces (Wood 2006). It could be the case that the intensive international monitoring of the conflict deters the practice of sexual violence,"<sup>101</sup>

<sup>97</sup> Enloe.

<sup>98</sup> Enloe.

<sup>99</sup> Holmes, "Gendering the Rwanda Defence Force: A Critical Assessment."

<sup>100</sup> Enloe, *Gender, War, and Militarism*.

<sup>101</sup> Enloe.

#### D. Penutup

Sensitifitas jender dalam *Security Sector Reform (SSR)* digambarkan sebagai transformasi struktur internal lembaga-lembaga sektor keamanan yang memberikan partisipasi yang lebih besar kepada perempuan dan memastikan pengawasan yang efektif. Pendekatan SSR yang peka jender yang telah diklaim keberhasilannya dalam menyelesaikan masalah diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan di beberapa negara ini, mengisaratkan kesetaraan perempuan secara penuh, partisipasi dan representasi perempuan di lembaga-lembaga sektor keamanan, pengawasan dan manajemen.

Sayangnya, SSR yang peka jender masih menuai perdebatan. Beberapa ahli berpendapat, sensitivitas jender dalam SSR diadopsi secara berbeda-beda karena konsepnya yang masih dianggap terlalu universal. Selain itu, pendekatan sensitivitas jender juga dianggap hanya menekankan pada angka atau jumlah perempuan dalam tubuh militer. Bagi beberapa ahli, menambah perempuan dalam militer sebagai salah satu cara menantang budaya hipermaskulin yang dapat berkontribusi dalam menciptakan sistem yang lebih ramah perempuan adalah sebuah upaya menormalisasi kekerasan dalam masyarakat dan menguatkan budaya patriarki dalam militer.

Namun, menurut penulis pendekatan sensitivitas dalam SSR tetap perlu dipraktikkan. Tidak hanya menekankan pada representasi, partisipasi perempuan dapat berkontribusi dalam mempengaruhi rancangan dan pelaksanaan misi perdamaian melalui perannya dalam mendeskripsikan pengalaman perempuan sebagai korban konflik atau perang. Melalui proses intersubjektif pada tubuh militer (*actor*), pendekatan SSR yang peka jender juga dapat berkontribusi dalam membangun kesadaran kesetaraan peran jender pada semua aktor militer, baik laki-laki maupun perempuan, sehingga membentuk cara pandang dan perilaku anti kekerasan terhadap perempuan baik di dalam maupun di luar organisasi militer. Apalagi, militer adalah sebuah organisasi yang berperan dan bertanggung jawab dalam mewujudkan keamanan sehingga gambaran aktor dan sistem organisasi militer yang peka jender dapat dijadikan contoh di tengah masyarakat. Tentunya, kekuatan hukum yang tegas dan tidak diskriminatif juga sangat diperlukan dalam perannya sebagai *shock punishment* maupun *politic punishment* (pengecaman) bagi individu, lembaga maupun negara yang melakukan pelanggaran kekerasan terhadap perempuan yang diatur dalam hukum internasional.

## Daftar Pustaka

Anderson, Shelley, Ashley Armstrong, Gesa Bent, Sharon Bhagwan Rolls, Lia Van Broekhoven, Cynthia Cockburn, Laura Eggens, et al. 2014. "Gender and Militarism Analyzing the Links to Strategize for Peace."

Bacon, Laura. 2017. "Liberia's Gender-Sensitive Police Reform: Improving Representation and Responsiveness in a Post-Conflict Setting." *Development Assistance for Peacebuilding* 3312 (March 2016): 90-115.

Bastick, Megan, and Claire Duncanson. 2018. "Agents of Change? Gender Advisors in NATO Militaries." *International Peacekeeping* 25 (4): 554-77.

Cherry, Janet, and Celestin Hategekimana. 2013. "Ending Gender-Based Violence through Grassroots Women's Empowerment: Lessons from Post-1994 Rwanda." *Agenda* 27 (1): 100-113.

Carey, H. F. 2001. "'Women and Peace and Security': The Politics of Implementing Gender Sensitivity Norms in Peacekeeping." *International Peacekeeping (London, England)* 8 (2): 49-68.

Carlson, Katie, and Shirley Randell. 2013. "Gender and Development: Working with Men for Gender Equality in Rwanda." *Agenda* 27 (1): 114-25.

Colpitts, Emily. 2018. "Engaging Men and Boys to Prevent Gender-Based Violence in South Africa: Possibilities, Tensions and Debates." *Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne d'études Du Développement* 0 (0): 1-17.

Davies, Sara E., and Jacqui True. 2017. "When There Is No Justice: Gendered Violence and Harm in Post-Conflict Sri Lanka." *International Journal of Human Rights* 21 (9): 1320-36.

D'costa, Bina. 2016. "Gender Justice and (In)Security in Pakistan and Afghanistan." *Postcolonial Studies* 19 (4): 409-26.

Ellerby, Kara. 2013. "(En)Gendered Security? The Complexities of Women's Inclusion in Peace Processes." *International Interactions* 39 (4): 435-60.

Enloe, Cynthia. 2010. *Gender, War, and Militarism*.

Kingshott, Brian F. 2013. "Revisiting Gender Issues: Continuing Police Reform." *Criminal Justice Studies* 26 (3): 366-92.

Kunz, Rahel. 2014. "Gender and Security Sector Reform: Gendering Differently?" *International Peacekeeping* 21 (5): 604-22.

Kreft, Anne Kathrin. 2017. "The Gender Mainstreaming Gap: Security Council Resolution 1325 and UN Peacekeeping Mandates." *International Peacekeeping* 24 (1): 132-58.

Huber, Laura, and Sabrina Karim. 2018. "The Internationalization of Security Sector Gender Reforms in Post-Conflict Countries." *Conflict Management and Peace Science* 35 (3): 263–79.

Hudson, Heidi. 2012. "A Double-Edged Sword of Peace? Reflections on the Tension between Representation and Protection in Gendering Liberal Peacebuilding." *International Peacekeeping* 19 (4): 443–60.

Holmes, Georgina. 2014. "Gendering the Rwanda Defence Force: A Critical Assessment." *Journal of Intervention and Statebuilding* 8 (4): 321–33.

Jansson, Maria, and Maud Eduards. 2016. "The Politics of Gender in the UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security." *International Feminist Journal of Politics* 18 (4): 590–604.

Kunz, Rahel. 2014. "Gender and Security Sector Reform: Gendering Differently?" *International Peacekeeping* 21 (5): 604–22.

Kreft, Anne Kathrin. 2017. "The Gender Mainstreaming Gap: Security Council Resolution 1325 and UN Peacekeeping Mandates." *International Peacekeeping* 24 (1): 132–58.

Lobasz, Jennifer K. 2008. "The Woman in Peril and the Ruined Woman: Representations of Female Soldiers in the Iraq War." *Journal of Women, Politics and Policy* 29 (3): 305–34.

Mushonga, Netsai. 2015. "A Case Study of Gender and Security Sector Reform in Zimbabwe."

Mobekk, Eirin. 2010. "Gender, Women and Security Sector Reform." *International Peacekeeping* 17 (2): 278–91.

Wilén, Nina. 2014. "Security Sector Reform, Gender and Local Narratives in Burundi." *Conflict, Security and Development* 14 (3): 331–54.

# Hukum Antidumping Di Indonesia Dari Perspektif Ketahanan Industri Dalam Negeri

Yulianto Syahyu

Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

E-mail: [yulianto.syahyu@dsn.ubharajaya.ac.id](mailto:yulianto.syahyu@dsn.ubharajaya.ac.id)

## Abstract

*The protection of the resilience of the domestic industry today is haunted by the practice of dumping by exporting countries of goods and services. Dumping is a competition practice between countries where the selling price of imported goods is below the normal price of good/services in the country. The practice of dumping is carried out by the exporting country by determining the price below or lower than the nominal value or the actual unit cost or can also be said to sell at a lower price in the importing country than in the producer country itself This is certainly detrimental to local businessmen and laborers in the country so that regulations from importing recipient countries are needed for the resilience of the domestic industry in order to sustain the national economy. Some exporting countries often practice dumping to increase the economic benefits of the country itself but can harm the importing country. To avoid this dumping practice, Indonesia's anti-dumping laws has an important role in the concept of domestic industry resilience.*

**Keywords:** Industrial Resilience, Antidumping, Dumping

## Abstrak

*Perlindungan terhadap ketahanan industri dalam negeri dewasa ini dihantui oleh praktik dumping oleh Negara-negara industri pengekspor barang dan jasa. Dumping adalah praktik persaingan dagang antar Negara dimana harga jual barang impor di bawah harga normal barang/jasa di Negara asalnya. Praktik dumping dilakukan oleh negara pengekspor dengan menentukan harga dibawah atau lebih rendah dari nilai nominalnya atau unit cost yang sebenarnya atau dapat juga dikatakan menjual dengan harga lebih murah di negara pengimpor dari pada di negara produsennya sendiri Hal ini tentu merugikan pengusaha dan buruh lokal dalam negeri sehingga dibutuhkan regulasi oleh Negara penerima import untuk ketahanan industri dalam negerinya guna keberlangsungan ekonomi nasionalnya. Beberapa Negara eksportir kerap kali melakukan praktek dumping untuk meningkatkan keuntungan perekonomian Negara itu sendiri namun dapat merugikan Negara importir. Untuk menghindari praktek dumping tersebut, hukum*

*antidumping Indonesia sangat berperan penting dalam konsep ketahanan industri dalam negeri.*

**Keyword :** Ketahanan Industri, Antidumping, Dumping

## A Pendahuluan

Perkembangan ekonomi yang semakin mengarah kepada perdagangan bebas tidak dapat dihindari lagi dengan menyatunya ekonomi semua bangsa. Hal ini merupakan salah satu tanda kemenangan kaum kapitalis dengan negara liberalnya dalam percaturan politik dan ekonomi dunia dimana barang-barang import terjual bebas tanpa adanya campur tangan pemerintah. Bagi negara berkembang seperti Indonesia, hal yang sama telah menimbulkan ketergantungan dan integrasi ekonomi nasional ke dalam ekonomi global. Hal tersebut menjadi salah satu penyebab persaingan antara pelaku ekonomi dalam perdagangan internasional semakin ketat, persaingan ini tampaknya semakin mendorong terjadinya persaingan curang. Selain berkembangnya perdagangan bebas. Dumping<sup>1</sup> merupakan persaingan dalam bentuk harga berupa diskriminasi harga atau menjual di bawah harga normal.

Penjualan barang di bawah harga normal menjadi hal yang biasa terdengar dikalangan eksportir barang. Sebagai contoh ialah ekspor barang besar-besaran yang dilakukan oleh Negara China. Negara China merupakan Negara dengan penduduk terbanyak nomor 1 di dunia dimana sebagian besar rakyatnya adalah buruh. Sebagai bentuk dukungan pemerintah China terhadap kesejahteraan buruh, pemerintah China berani memberikan subsidi terhadap ekspor barang. Hal tersebut tentu saja meringankan beban perusahaan terhadap tingginya biaya ekspor barang sehingga barang ekspor dari China relatif murah akibat dukungan pemerintah tersebut<sup>2</sup>. Selain meringankan beban pengusaha, subsidi pemerintah akan biaya ekspor juga dapat mempengaruhi harga jual suatu produk ekspor yang lebih murah. Selain karena hal tersebut, alasan lain yang menyebabkan harga barang import di Indonesia lebih murah daripada di Negara tujuan ekspor yakni Indonesia ialah karena pemerintah China selalu mempertahankan nilai mata uangnya agar selalu dibawah USD (*United State Dollar*), regulasi tersebut cukup masuk akal. China tidak tertarik memperbesar nilai Yuan, justru berusaha tidak melebihi Dollar Amerika. Setidaknya 30% sampai 40% di bawah Dollar. Dengan demikian barang dari Negara China yang masuk ke Amerika harganya juga lebih rendah dibanding yang diproduksi.<sup>3</sup>

Praktek perdagangan bebas diatas tentu dapat mengakibatkan hancurnya

---

<sup>1</sup> Praktik dumping dilakukan oleh negara pengekspor dengan menentukan harga dibawah atau lebih rendah dari nilai nominalnya atau unit cost yang sebenarnya atau dapat juga dikatakan menjual dengan harga lebih murah di negara pengimpor dari pada di negara produsennya sendiri, lihat Ade Maman Suherman, Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global, Ghalia Indonesia, 2002, 132.

<sup>2</sup> Maret 2019, <https://www.china-briefing.com/news/import-export-taxes-and-duties-in-china/>

<sup>3</sup> Maret 2019, <https://www.sefsed.com/kenapa-barang-dari-china-harganya-lebih-murah/>

perekonomian khususnya bagi Indonesia selaku Negara tujuan ekspor produk China. Bagaimana tidak, produk yang dijual di Negara China dijual dengan harga yang lebih murah di Negara Indonesia. Ketidak sanggupannya dalam persaingan usaha yang demikian dapat berimplikasi pada kesejahteraan warga Negara Indonesia yang masif. Demi menghindari dampak buruk dari hal tersebut maka diperlukan suatu ketahanan dalam bidang industri untuk melindungi pengusaha, buruh, dan petani Indonesia. Sebagian besar negara-negara maju telah melakukan proteksi terhadap praktik dumping ini, dengan memberlakukan perangkat hukum antidumping, guna melindungi industri domestiknya dari destruksi pasar karena penjualan barang impor dibawah harga semestinya.

Indonesia sebagai negara berkembang tidak terlepas dari kecenderungan ekonomi ini, negara-negara pesaing Indonesia - baik negara maju maupun negara berkembang - di satu sisi semakin gencar melancarkan tuduhan praktik dumping kepada Indonesia guna melindungi industri dalam negerinya dan disisi lain berkemungkinan juga akan melakukan praktik dumping ke Indonesia.

Sebagai suatu negara yang berdaulat dan subjek Hukum Internasional, bangsa Indonesia berhak mendapat perlakuan yang adil<sup>4</sup>, baik secara ekstern dalam hubungan dagang antar Indonesia dengan negara lain, maupun secara intern dalam hal kepentingan pengusaha selaku produsen dengan masyarakat selaku konsumen. Bung Hatta dalam tulisannya mengatakan :

“Berkenaan dengan pandangan mengenai kepentingan negara dan bangsa maka Indonesia dalam setiap persoalan akan menentukan sikap dan mengambil keputusan yang tepat yang dapat melindungi kepentingannya dalam memenuhi perjanjian-perjanjian internasional yang akan diterima”.<sup>5</sup>

Dalam hal tindakan dumping yang diterima Indonesia dari negara lain terhadap produk-produk andalan Indonesia, seperti tekstil, kayu lapis, bahan kimia dan beberapa produk lain tentu merupakan masalah besar bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia. Karena produk-produk andalan itulah yang menjadi sumber devisa utama dari sektor non migas.

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, pemberlakuan hukum antidumping adalah suatu upaya untuk mengcounter praktik dumping yang dilakukan oleh produsen luar negeri (importir) yang dapat menimbulkan kerugian nyata bagi industri dalam negeri. Lahirnya praktik dumping sebagai konsekuensi perkembangan perekonomian dunia yang semakin kompleks sehingga menimbulkan persaingan yang ketat dalam perdagangan internasional, baik perdagangan barang maupun jasa.

---

<sup>4</sup> Dalam hal ini Mr. NE Algra mengatakan bahwa keadilan itu adalah masalah kita semua dan dalam suatu masyarakat setiap anggota berkewajiban untuk melaksanakan keadilan itu, orang tidak boleh netral apabila terjadi sesuatu yang tidak adil, lihat NE. Algra, *Mula Hukum*, (Bandung, Bina Cipta, 1983), 104.

<sup>5</sup> Muhammad Hatta, *Dasar Politik Luar Negeri Republik Indonesia*, (Jakarta, Tintamas, 1953), hal.21.

## Peran Dumping dan Antidumping dalam Ketahanan Industri dalam Negeri

Dumping – suatu istilah yang digunakan dalam perdagangan internasional – adalah praktik dagang yang dilakukan eksportir dengan menjual komoditi di pasaran internasional dengan harga yang kurang dari nilai yang wajar atau lebih rendah dari harga barang tersebut di negerinya sendiri, atau dari harga jual kepada Negara lain pada umumnya<sup>6</sup>. Pengertian dumping menurut Black's Law Dictionary:<sup>7</sup>

*“The act of selling in quantity at a very low price or practically regardless of the price; also, selling goods abroad at less than the market price at home.”*

Dari pengertian diatas dapat diketahui bahwa dumping merupakan tindakan persaingan yang tidak sehat (*Unfair trade practice*) dimana kerugiannya dapat berupa penurunan pasar di Negara importir itu sendiri. Penurunan pasar bagi Negara importir adalah fenomena yang merugikan dimana juga berakibat bagi pendapatan produsen di Negara importir. Ketahanan industri suatu Negara dapat dilihat dari praktik dumping yang merajalela dan tidak terbandung. Apabila ditelaah dampak yang lebih luas lagi terhadap praktik dumping ini maka dapat dianalogikan jika penurunan pasar bagi produsen itu terjadi maka akan berdampak pada kemampuan pembiayaan perusahaan hingga membuat upah petani dan buruh menjadi rendah hingga berpengaruh pada daya produksi. Menurunnya perekonomian suatu negara yang diakibatkan oleh dumping jelas akan berimbas pula pada negara-negara lainnya. Hal ini lah yang mendasari dianggapnya dumping sebagai *Unfair Trade Practice* dalam GATT.<sup>8</sup>

Berbicara mengenai peran dumping dan antidumping dalam ketahanan industri dalam negeri maka perlu diketahui pula perangkat hukum antidumping dalam perdagangan Internasional. *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) adalah suatu perjanjian multilateral yang mengatur perdagangan internasional. Berdasarkan mukadimahnya, tujuan perjanjian ini adalah “pengurangan substansial atas tarif dan hambatan perdagangan lainnya dan penghapusan preferensi, berdasarkan asas timbal balik dan saling menguntungkan”. Perjanjian ini dinegosiasikan selama Konferensi Perdagangan dan Ketenagakerjaan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan merupakan hasil dari kegagalan negosiasi antarbangsa untuk menciptakan Organisasi Perdagangan Internasional (*International Trade Organization* atau ITO). GATT ditandatangani oleh 23 negara di Jenewa, Swiss, pada tanggal 30 Oktober 1947 dan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1948. GATT berlaku hingga penandatanganan Perjanjian Putaran Uruguay oleh 123 negara di Marrakesh, Maroko, pada tanggal 14 April 1994, yang menetapkan berdirinya Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization* atau WTO) pada tanggal 1 Januari 1995.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Yulianto Syahyu, *Hukum Antidumping di Indonesia*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 2004) hal 32

<sup>7</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Abridged 6<sup>th</sup> Ed, (west Group, 1998), hal 356

<sup>8</sup> Ida Bagus Wyasa Putra, *Aspek-aspek Hukum Perdata Internasional Dalam Transaksi Bisnis Internasional*, (Bandung, Refika Aditama 2008), 11

<sup>9</sup> World Trade Organization: WTO legal texts; General Agreement on Tariffs and Trade 1994

Berkaitan dengan dampak negatif dumping seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, maka diperlukan suatu ketahanan industri dalam negeri yang diimplementasikan dalam bentuk Antidumping. Antidumping adalah kebijakan yang dibuat untuk menghindari tindakan dumping yaitu dengan melakukan tindakan pembalasan berupa pembebanan kewajiban antidumping berupa denda yang seimbang yakni disebut dengan bea antidumping.<sup>10</sup> Pengaturan masalah dumping yang berlaku dalam perdagangan internasional saat ini adalah peraturan menurut Pasal VI GATT, “ *In order to offset or prevent dumping, a contracting party may levy on any dumped product an anti-dumping duty. . . .*” namun dalam pasal tersebut masih menimbulkan beberapa pandangan dan penafsiran yang berbeda hingga menyebabkan disalahgunakannya pasal tersebut sehingga dibentuklah *Antidumping Code (1994)* yang secara resmi berjudul *Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994*. Dengan demikian, kedudukan *Antidumping code (1994)* tidak lagi merupakan perjanjian tambahan dari GATT, secara keseluruhan isi *Antidumping code (1994)* adalah sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. Prinsip
2. Penentuan Dumping
3. Penentuan Kerugian
4. Definisi Industri dalam Negeri
5. Penyelidikan Awal dan Penyelidikan Lanjutan
6. Bukti-bukti
7. Pengenaan Biaya Antidumping
8. Penawaran harga Penyesuaian
9. Penentuan dan Pemungutan Biaya Antidumping
10. Keberlakuan Surut
11. Masa Berlakunya dan Peninjauan Ulang Bea Antidumping dan Penawaran Harga Penyesuaian
12. Pengumuman Kepada Publik dan Penjelasan Penetapan
13. Peninjauan Ulang
14. Tindakan Antidumping Atas Nama Negara Ketiga
15. Anggota Negara-negara Berkembang
16. Komite Antidumping
17. Konsultasi dan Penyelesaian Sengketa
18. Pengenaan Biaya Antidumping Tetap

Seluruh ketentuan tersebut diatas tidak secara jelas melarang dilakukannya praktik dumping tetapi hanya mengatur tindakan balasan yang dapat diambil oleh suatu Negara, untuk memulihkan dampak-dampak negatif, jika praktik dumping telah

---

<sup>10</sup> Op. Cit hal 14-15

<sup>11</sup> Yulianto Syahyu dalam buku Hukum Antidumping di Indonesia

menyebabkan kerugian material terhadap ketahanan industri dalam negeri suatu negara.

Selain peraturan antidumping di atas, sebagai wujud peran antidumping untuk ketahanan industri dalam negeri Indonesia tertuang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 yang telah di amandemen dengan Undang-undang No.17 tahun 2006 tentang Kepabeanan dimana ketentuan Antidumping diatur pada bab IV bagian pertama pasal 18 sampai dengan pasal 20. Peraturan tersebut juga didukung dengan PP Nomor 34 tahun 1996 tentang Bea Masuk Antidumping dan Bea Masuk Imbalan yang telah mengalami perubahan melalui PP Nomor 34 Tahun 2011. Ketentuan-ketentuan tersebut diyakini menjadi filter bagi industri ekspor yang masuk ke dalam negeri untuk mencegah praktik dumping.

Indonesia sebagai anggota WTO<sup>12</sup> yang telah meratifikasi seluruh kesepakatan-kesepakatan WTO, termasuk didalamnya Antidumping Agreement diwajibkan untuk mengikuti seluruh ketentuan-ketentuan peraturan nasional dan menjamin agar peraturan tersebut berjalan efektif. Salah satunya, Indonesia dalam penyelesaian sengketa antidumping dapat menempuh prosedur sebagai berikut:<sup>13</sup>

1. Bila tindakan antidumping tersebut dirasakan tidak beralasan oleh Negara yang terkena, maka Negara yang terkena tindakan antidumping dapat membawa persoalan ini kedalam pembahasan *Committee on Antidumping Practices* untuk "*Consultation*" (permintaan konsultasi secara tertulis). Komite ini bersidang dua kali dalam setahun
2. Berdasarkan ketentuan GATT artikel XXII, maka konsultasi ini dapat meminta kepada *Council* untuk mengadakan konsultasi dengan Negara yang mengenakan tindakan antidumping (konsultasi bilateral)
3. Bila konsultasi bilateral tidak mencapai hasil yang memuaskan, maka Negara yang terkena bisa mengajukan permintaan konsultasi menuju ke pembentukan panel
4. Kalau konsultasi tersebut juga tidak mencapai hasil yang memuaskan, maka *council* dapat diminta untuk membentuk panel.
5. Proses selanjutnya sama dengan proses penyelesaian sengketa dagang umum melalui WTO
6. Dalam sidang panel (panel terdiri dari ahli yang dibentuk berdasarkan asrtikel XXIII) akan diputuskan apakah bea masuk yang dikenakan oleh Negara importir dilaksanakan dengan melanggar ketentuan-ketentuan GATT atau tidak.

---

<sup>12</sup> Dengan meratifikasi perjanjian pendirian WTO melalui UU No. 7 Tahun 1994 tentang Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia maka Indonesia resmi menjadi anggota WTO

<sup>13</sup> Op. Cit. lihat juga *Article 17 Antidumping Code (1994)*, lihat juga *Article XXII* dan *Article XXIII* Ketentuan Umum tentang penyelesaian Sengketa GATT

Meskipun terdapat tahapan dalam penyelesaian sengketa dumping, Negara importir tetap harus memiliki filter dalam regulasi antidumping guna menghindari sengketa. Indonesia juga merupakan salah satu Negara langganan importir sehingga ketahanan industri dalam negeri untuk melindungi produk dalam negeri itu sendiri dan kesejahteraan masyarakat perlu menjadi hal yang diutamakan. Ketahanan industri diperlukan untuk menyiapkan warga Negara Indonesia sebagai pelaku ekonomi yang utama dan akan berguna bagi pembangunan perekonomian global.

### **Dampak Praktik Dumping terhadap Ketahanan Industri Negara Importir**

Perdagangan bebas pada hakikatnya bertujuan untuk kemajuan perekonomian Negara-negara pelaku perdagangan bebas baik importir maupun eksportir. Namun tujuan perekonomian seperti yang dicita-citakan kedua Negara seringkali tidak diindahkan oleh para pelaku usaha dengan memanfaatkan kecurangan untuk memperoleh keuntungan melalui praktik dumping. Adapun dampak dumping bagi ketahanan industri Negara importir:<sup>14</sup>

#### 1. Tingkat Produksi (*Level of Output*)

Total *Output* dari keadaan di bawah diskriminasi harga mungkin lebih besar dibandingkan dengan keadaan di bawah harga monopoli tunggal. Kenyataannya pada pasar yang diskriminatif, jika setiap pembeli bersedia membeli sesuai dengan kurva permintaan klasik (pada saat permintaan meningkat harga akan meningkat, demikian juga sebaliknya), maka total output akan cenderung sama dengan output pada situasi industri yang sangat kompetitif. Di sisi lain ada kemungkinan menggunakan strategi diskriminatif harga untuk mengurangi output di salah satu pasar. Karena itu tidak ada teori umum dan pasti tentang implikasi dari diskriminasi harga terhadap tingkat produksi. Dapat disimpulkan, bagi Negara importir, diskriminasi harga dalam perdagangan internasional cenderung mengurangi hasil produksi dari produsen pesaing lokal, tetapi hal ini meningkatkan hasil produksi dari industri hilir.

#### 2. Penyebaran Pendapatan (*Income distribution*)

Pesaing lokal yang merupakan produsen barang sejenis bisa kehilangan keuntungan karena praktik dumping. Karena itu, para pemegang saham akan kehilangan dividen dan beberapa pekerja mungkin akan kehilangan pekerjaan untuk sementara waktu.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat disimpulkan jika praktik dumping dilakukan maka dampak negatif bagi ketahanan industri dalam negeri akan berimplikasi

---

<sup>14</sup> Op. Cit hal 49, sebagaimana dikutip dari Gabriell Marceu, Hal. 16-18

pada produsen lokal yang tidak mampu bersaing dalam harga jual sehingga produknya tidak diminati oleh konsumen. Untuk menghindari hal tersebut, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 yang telah di amandemen dengan Undang-undang No.17 tahun 2006 tersebut sebagai upaya untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat dan adil.

### **Ketahanan Industri dalam Negeri dalam Melindungi Praktik Dumping**

Ketahanan industri adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan hasil industri bagi rumah tangga yang tercermin dari tersediannya industri pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau sehingga ketahanan industri dalam negeri memiliki peran penting dalam meredam praktik dumping. Sebagai Negara dengan sumber daya alam yang melimpah, Indonesia memiliki bahan industri yang juga melimpah, salah satunya ialah industri pangan. UU Republik Indonesia No 18 Tahun 2012 tentang pangan menyebutkan bahwa ketahanan pangan adalah suatu “kondisi terpenuhinya pangan bagi Negara sampai dengan perseorangan yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan”<sup>15</sup> dalam pasal tersebut menyebutkan bahwa kondisi pangan harus terpenuhi bagi Negara hingga perseorangan. Adapun perseorangan dalam hal ini juga menyentuh ranah yang paling terkecil yakni buruh dan petani itu sendiri selaku “pahlawan” dalam bidang pangan. Namun hal tersebut akan sulit terwujud jika kesejahteraan buruh dan petani tidak dilindungi dengan regulasi yang jelas, utamanya dalam praktek dumping.

Impor barang bukanlah menjadi masalah jika membantu ketersediaan kebutuhan bagi warga Negara Indonesia. Hanya saja akan menjadi masalah Praktik tersebut lebih murah dari harga produksi dalam negeri sehingga industri Negara importir tertekan karena tidak mampu bersaing dengan harga barang impor, akhirnya bangkrut, dan hal tersebut akan mempengaruhi kepada tenaga kerja dan petani terutama jika produksi tersebut berupa kebutuhan pokok hasil pertanian yang sangat merugikan para petani kita apalagi murah nya harga barang impor tersebut bukan karena factor biaya produksi yang rendah dari Negara asal, tetapi karena faktor subsidi dari pemerintah Negara eksportir.

### **Peran Pemerintah dalam Antidumping, sebagai wujud Ketahanan Industri dalam Negeri**

Lembaga antidumping diatur dalam Article VI GATT yang merekomendasikan kepada setiap negara anggota untuk mengimplementasikan ketentuan GATT dalam sistem hukum nasional masing-masing negara. Sebagai tindak lanjut dari ketentuan tersebut, terakhir dari putaran Uruguay dihasilkan Antidumping Code (1994)

---

<sup>15</sup> Undang-Undang Republik Indonesia No 18 tahun 2012 tentang Pangan. Pasal 1 ayat (4)

dengan nama Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994 yang merupakan Multilateral Trade Agreement (MTA) dimana instrument hukum tersebut ditandatangani bersamaan dengan penandatanganan Agreement Establishing the World Trade Organization (WTO). Dengan demikian, Antidumping Code tahun 1994 sudah merupakan suatu paket yang integral dari Agreement Establishing the WTO, suatu institusi yang bertujuan antara lain untuk memajukan perdagangan bebas dunia diantara negara-negara anggotanya sesuai dengan Multilateral Trade Agreement.

Sebagai negara yang ambil bagian dalam perdagangan multilateral, Indonesia telah meratifikasi Agreement Establishing the WTO dengan Undang-Undang No. 7 tahun 1994 (Lembaran Negara Tahun 1994 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3564). Dengan meratifikasi Agreement Establishing The WTO ini, Indonesia secara sekaligus telah meratifikasi pula Antidumping Code (1994) yang merupakan salah satu dari Multilateral Trade Agreement.

Antidumping Code (1994) pada pasal 18A, mewajibkan negara anggotanya untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan selambat-lambatnya sebelum WTO secara resmi berdiri tanggal 1 Januari 1995. Untuk mengadakan menyesuaikan undang-undang, peraturan-peraturan maupun prosedur administratif yang berkaitan dengan antidumping yang telah ada di masing-masing negara anggotanya dengan ketentuan yang tercantum dalam Antidumping Code (1994).

Sebagai konsekuensi diratifikasinya Agreement Establishing the WTO oleh Indonesia, Indonesia kemudian membuat ketentuan dasar tentang antidumping dengan menyisipkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan yang telah di amandemen dengan Undang-undang No.17 tahun 2006. Ketentuan tentang antidumping tercantum dalam Bab IV bagian pertama pasal 18 sampai dengan pasal 20, sedangkan pasal 21 sampai dengan pasal 23 mengatur tentang bea masuk imbalan. Ketentuan ini yang menjadi dasar bagi pembuatan peraturan pelaksana tentang antidumping Indonesia.

Dalam pasal 20 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 sebagaimana telah di amandemen dengan Undang-undang No.17 tahun 2006 menentukan tentang pengenaan Bea Masuk Antidumping sedangkan pengaturan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996 yang telah diamandemen dengan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan. Kemudian dikeluarkan peraturan-peraturan pelaksana berupa keputusan-keputusan Menteri Perdagangan (d/h Menteri Perindustrian dan Perdagangan).

Dengan dikeluarkan dan diberlakukannya peraturan-peraturan tersebut menandakan sikap pemerintah Indonesia dalam komitmennya mengikuti era perdagangan bebas tidak diragukan lagi, tetapi kiranya perlu dikaji beberapa aspek diantaranya aspek hukum. Dalam hal ini bangsa Indonesia harus siap dengan segala konsekuensi yang timbul sampai pada tataran implementasi peraturan perundang-

undangan yang dikeluarkan tersebut.

Perangkat hukum antidumping jika dilihat sebagai suatu sistem hukum maka kajian dari unsur strukturnya, penulis akan telaah dari aspek-aspek : kelembagaan hukum antidumping dan prosedur penyelidikan antidumping serta hirarkis dan cakupan peraturan perundang-undangan tentang antidumping. Selanjutnya penulis paparkan sebagai berikut :

### **Kelembagaan dan Prosedur Penyelidikan Antidumping**

#### **(1) Komite Antidumping Indonesia**

Komite Antidumping Indonesia (KADI) selain sebagai lembaga teknis administratif, dapat juga dikatakan sebagai lembaga penegak hukum bidang antidumping karena sesuai dengan tugasnya juga melakukan penyelidikan terhadap dugaan adanya barang dumping atau barang mengandung subsidi.<sup>16</sup>

Ketua, Wakil Ketua dan anggota serta Sekretaris KADI diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Perdagangan. Dalam melaksanakan tugasnya Ketua KADI bertanggung jawab kepada Menteri Perdagangan.<sup>17</sup>

Dari ketentuan tersebut di atas KADI bekerja di bawah koordinasi/naungan Kementerian Perdagangan. Sebelumnya Ketua KADI dijabat oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan, namun pada tahun 2000 melalui Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 428/MPP/Kep/10/2000, Ketua KADI dijabat oleh pejabat Eselon I. Hal ini dirasakan kurang efisien dan efektif bagi para penyelidik antidumping di KADI karena KADI yang sifatnya mengusulkan pengenaan biaya masuk antidumping berdasarkan temuan dan analisisnya kepada Menteri Perdagangan (sebelumnya KADI di bawah Menteri Perindustrian dan Perdagangan, sebelum kedua lembaga itu dipisah) dalam hal ini membutuhkan waktu yang lama untuk diproses atau diputuskan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan untuk diteruskan kepada Menteri Keuangan atau bahkan atas dasar pertimbangan tertentu tidak diteruskan kepada Menteri Keuangan untuk ditetapkan menjadi sebuah keputusan.

Dengan demikian, selain KADI sebagai lembaga penyelidik atas dugaan praktik dumping, terdapat beberapa lembaga pemerintah yang akan menindaklanjuti hasil temuan dan analisa KADI untuk ditetapkan bea masuk antidumping atau bea masuk imbalan. Lembaga tersebut antara lain sebagaimana yang akan dijelaskan di bawah ini.

---

<sup>16</sup> Tugas KADI diatur dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 427/MPP/Kep/10/2000, Pasal 2, **lihat juga** Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1996, Pasal 7 ayat (1), yang telah diamandemen dengan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan

<sup>17</sup> **Lihat** Pasal 9 dan 10 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 427/MPP/Kep/10/2000.

(2) Menteri Perdagangan (d/h Menteri Perindustrian dan Perdagangan)

Atas dasar hasil akhir penyelidikan KADI yang membuktikan adanya barang dumping, Menteri Perdagangan memutuskan besarnya nilai tertentu untuk pengenaan Bea Masuk Antidumping atau Bea Masuk Imbalan.<sup>18</sup>

(3) Menteri Keuangan

Atas dasar Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan, Menteri Keuangan menetapkan besarnya Bea Masuk Antidumping atau Bea Masuk Imbalan.<sup>19</sup> Sehingga pengertian Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan penetapan Menteri Keuangan menimbulkan kerancuan pemahaman. Dalam hal ini apa beda antara **keputusan** dan **penetapan** yang dikeluarkan oleh dua institusi pemerintah yang berbeda.

Dalam praktik, Keputusan Menteri Perdagangan hanyalah berbentuk rekomendasi yang diajukan kepada Menteri Keuangan. Kemudian Menteri Keuangan mengeluarkan suatu surat keputusan atas Bea Masuk Antidumping atau Bea Masuk Imbalan.

Jadi Menteri Keuangan sifatnya hanyalah memutuskan apa yang telah direkomendasikan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Kiranya ketentuan ini perlu disinkronkan dengan praktik di lapangan sehingga tidak menimbulkan kerancuan pemahaman dalam praktik.

(4) Direktur Jenderal Bea dan Cukai

Lembaga ini mempunyai wewenang memungut bea masuk antidumping dan bea masuk imbalan serta menetapkan dan mengembalikan kelebihan pembayaran bea masuk antidumping sementara serta menetapkan dan mengembalikan kelebihan bea masuk antidumping.<sup>20</sup>

Dalam hal memungut bea masuk antidumping, Direktur Jenderal bea cukai berdasarkan keputusan Menteri Keuangan, namun dalam pengembalian bea masuk antidumping sementara dan bea masuk antidumping, Direktur Jenderal Bea Cukai dapat menetapkan sendiri berdasarkan permintaan importir barang dumping. Ketentuan ini perlu dicermati karena dalam pengenaan bea masuk antidumping, bea cukai hanyalah melaksanakan pemungutan, tapi dalam pengendalian kelebihan Direktur Jenderal Bea Cukai dapat menetapkan sendiri, berarti Direktur Jenderal Bea Cukai mempunyai kelengkapan untuk melakukan penilaian atas kelebihan pengenaan bea masuk antidumping atau bea masuk imbalan, serta bagaimana koordinasinya dengan Menteri Perdagangan dan KADI selagi lembaga teknis administratif.

---

<sup>18</sup> Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan dan Tindakan Pengamanan Perdagangan.

<sup>19</sup> Ibid

<sup>20</sup> Ibid

### (5) Pengadilan Pajak

Lembaga Peradilan Pajak ini bertugas memeriksa dan memutuskan banding terhadap keputusan penetapan bea masuk antidumping oleh pejabat yang berwenang.<sup>21</sup>

Kalau kita perhatikan Pasal 97 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 yang telah di amandemen dengan Undang-undang No. 17 tahun 2006, sebelum terbentuknya Badan Peradilan Pajak dibentuk Lembaga Pertimbangan Bea dan Cukai sebagai lembaga banding dan keputusannya bukan merupakan keputusan Tata Usaha Negara. Putusan peradilan pajak merupakan putusan akhir dan bersifat tetap.<sup>22</sup> Kemudian melalui undang-undang Nomor 14 Tahun 2002 lahirlah pengadilan pajak yang merupakan peradilan yang menyelesaikan sengketa pajak termasuk bea dan cukai

Dengan adanya beberapa lembaga pelaksana administrasi hukum antidumping dengan tahapan-tahapan yang harus dijalani dalam proses penyelidikan praktik dumping hingga penetapan dan pemungutan biaya masuk antidumping, jika kita cermati sungguh sangat tidak efektif. dan tidak efisien dengan adanya empat tahapan yang harus dilalui dalam penetapan bea masuk antidumping (diluar Peradilan Pajak jika tidak terjadi banding/ ketidakpuasan).

Dalam praktik tidak semua hasil temuan dan analisis KADI yang diusulkan kepada Menteri Perdagangan ditindaklanjuti atau membutuhkan waktu yang lama untuk diteruskan kepada Menteri Keuangan untuk ditetapkan. Dalam hal ini undang-undang tidak mengaturnya sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian, juga tidak ada keharusan Menteri Perdagangan untuk menindaklanjuti temuan dan usulan KADI. Secara garis koordinasi KADI diangkat dan diberhentikan serta bertanggung jawab kepada Menteri Perdagangan. Dapat dikatakan KADI berada di bawah Menteri Perdagangan.

Kalaupun Menteri Perdagangan menindaklanjuti temuan dan usulan KADI tentang adanya suatu praktik dumping maka Menteri Perdagangan akan membuat rekomendasi kepada Menteri Keuangan tentang usulan pengenaan Bea Masuk Antidumping. Kemudian finalnya diputuskan oleh Menteri Keuangan dan eksekusi atas putusan tersebut dilaksanakan oleh Direktur Jenderal Bea Cukai.

KADI sebagai lembaga administrasi teknis yang melakukan penyelidikan atas dugaan praktik dumping dengan bekerja secara profesional. Kemudian hasil temuan KADI disampaikan kepada Menteri Perdagangan dan dilanjutkan kepada Menteri Keuangan, lembaga-lembaga tersebut merupakan instansi pemerintahan yang dalam mengambil keputusan tidak terlepas dari pertimbangan politik.

---

<sup>21</sup> *Ibid*

<sup>22</sup> Lihat Undang-Undang No 17 tahun 2006

Kalau kita bandingkan dengan pengaturan antidumping di beberapa negara seperti di Amerika Serikat, Eropa dan Australia bahwa keterlibatan instansi pemerintah itu memang ada, dan ini dapat dipahami bahwa Penetapan Bea Masuk Antidumping termasuk kebijakan publik yang berdampak terhadap lalu lintas perdagangan internasional. Namun untuk Indonesia bagaimana supaya prosedur dan tahapan proses penyelidikan antidumping tersebut dapat disederhanakan sehingga penyelenggaraan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Menurut hemat penulis sebaiknya KADI tidak harus berada di bawah KeMenterian Perdagangan, karena anggotanya terdiri dari beberapa unsur instansi terkait maka KADI dapat berupa suatu lembaga antar Kementerian/Instansi, seperti tim tarif yang berada di bawah instansi pemerintah maka penulis lebih memilih KADI berada di bawah koordinasi KeMenterian Keuangan, dengan alasan-alasan sebagai berikut :

- (1) Memang kebijakan antidumping menyangkut lalu lintas perdagangan internasional akan tetapi keputusan dari lembaga administrasi antidumping adalah penetapan Bea Masuk Antidumping sebagai sanksi atas praktik dumping yang pelaksanaannya dipungut dan dikelola oleh negara Cq. KeMenterian Keuangan Cq. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.
- (2) Mengingat Direktorat Jenderal Bea dan Cukai yang memungut bea masuk antidumping, berada di bawah KeMenterian Keuangan sehingga dengan menempatkan KADI dibawah koordinasi KeMenterian Keuangan maka akan dapat mempersingkat rantai birokrasi. Dengan demikian pelaksanaan teknis dan administrasi hukum antidumping dapat terlaksana secara efektif dan efisien.

Seandainya KADI merupakan lembaga independen maka keputusan dan pelaksanaan atas temuan KADI tetap dilaksanakan oleh Menteri Keuangan Cq. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Pemikiran di atas didasarkan pada konsep bahwa kekuasaan penyelenggaraan dan pengelolaan keuangan negara dilaksanakan negara itu meliputi didalamnya tiga kekuasaan pengelolaan keuangan negara yaitu kekuasaan otorisasi, ordonasi dan kekuasaan kebendaharawan..<sup>23</sup>

- (3) **Kekuasaan otorisasi** adalah kekuasaan untuk mengambil tindakan atau keputusan yang dapat mengakibatkan kekayaan negara menjadi berkurang atau bertambah.
- (4) **Kekuasaan ordonasi** adalah kekuasaan untuk menerima, meneliti, menguji keabsahan dan menerbitkan surat perintah menagih dan membayar tagihan yang membebani anggaran penerimaan dan pengeluaran negara sebagai

---

<sup>23</sup> Tim Bepeka, *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan*, (Jakarta, Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan, 1998), hal. 25-26.

akibat dari tindakan otorisator. Pengujian dan penelitian yang dilakukan oleh ordonator meliputi dasar haknya (*Wet matigheids*) dan dasar hukum tagihannya (*recht matigheids*) serta tujuannya (*doel matigheids*)

- (5) **Kekuasaan Kebendaharawanan** adalah kekuasaan untuk menerima, menyimpan atau membayar/mengeluarkan uang atau barang serta mempertanggungjawabkan uang atau barang yang berada dalam pengelolaannya.

Dalam hal ini, KADI selain beranggotakan dari unsur Kementerian Perdagangan, Kementerian Keuangan, dan Instansi terkait sebagaimana yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 2011, namun akan lebih baik juga melibatkan unsur profesional dan praktisi. Selanjutnya Menteri Perdagangan serta Menteri Keuangan tetap sebagai Tim Pengarah KADI.

### **Hirarki dan Cakupan Peraturan Perundang-Undangan Antidumping**

Dasar hukum antidumping di Indonesia adalah Undang-undang Kepabeanan yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 yang telah di amandemen dengan Undang-undang No.17 tahun 2006, yang diatur dalam Bab IV bagian pertama pasal 18 sampai pasal 20. Sedangkan bagian kedua pasal 21 sampai pasal 23 mengatur tentang Bea Masuk Imbalan. Sedangkan peraturan khusus yang mengatur tentang Bea Masuk Antidumping dan Bea Masuk Imbalan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996 yang telah di amandemen oleh Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2011. Kemudian diikuti oleh Keputusan-keputusan Menteri Perdagangan.

Mengingat praktik dumping dan subsidi merupakan salah satu fenomena dalam perdagangan internasional yang penanganannya membutuhkan institusi dan penanganan khusus kiranya dasar hukum Antidumping dan Bea Masuk Imbalan tidak cukup diatur dalam Undang-undang Kepabeanan, seyogyanyalah peraturan hukum antidumping dan bea masuk imbalan diatur oleh undang-undang tersendiri secara khusus.

Kalau dilihat peraturan antidumping di beberapa negara seperti Amerika Serikat, Eropa dan Australia, di negara-negara tersebut antidumping diatur dengan Act (undang-undang) atau code (kitab undang-undang).

Dengan menempatkan dasar hukum antidumping pada undang-undang kepabeanan berarti instrumen antidumping berada di bawah lingkup kepabeanan. Sementara pengaturan antidumping sendiri diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996 yang telah di amandemen oleh Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2011, sebagai pelaksana Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan yang telah di amandemen dengan Undang-undang No.17 tahun 2006. Dalam hal ini bisa saja diartikan bahwa kebijakan antidumping merupakan bagian

dari kepabeanaan, atau antidumping menjadi sub ordinasi dari Kepabeanaan.

Penetapan kebijakan antidumping berbeda dengan ruang lingkup materi kepabeanaan walaupun pelaksanaan (pemungutan) sama-sama dilakukan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Tapi jika Undang-undang Kepabeanaan dijadikan sebagai dasar hukum antidumping maka akan menimbulkan kerancuan bagi pelaku usaha dalam melakukan perdagangan Internasional.

Selain hal tersebut di atas, Perlu ditingkatkannya sosialisasi hukum antidumping kepada para pengusaha selaku produsen dalam negeri, baik secara kuantitas maupun kualitas untuk melindungi usaha mereka agar terhindar dari kerugian yang tidak perlu. Selanjutnya juga perlu ditingkatkan kualitas sumber daya manusia bagi para administrator (anggota KADI) selaku penyelenggara hukum antidumping. Selanjutnya untuk kepentingan yang lebih luas, ketentuan hukum antidumping harus dapat memberikan batasan yang jelas dan rinci, kapan suatu praktik dumping dapat dikenakan bea masuk antidumping dan sejauh mana praktik dumping dapat ditolerir untuk kemanfaatan bagi masyarakat selaku konsumen.

## G. Penutup

Dengan meratifikasi *Agreement Establishing WTO* berarti Indonesia serta merta juga telah meratifikasi *Antidumping Code* (1994) yang merupakan salah satu dari *Multilateral Trade Agreement*. Sebagai tindak lanjut diratifikasinya *Agreement Establishing the WTO*, Indonesia menyisipkan ketentuan dasar tentang Antidumping dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanaan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanaan, yang tercantum dalam bab IV tentang bea masuk antidumping dan bea masuk imbalan, bagian pertama mengatur tentang bea masuk antidumping, yaitu dari Pasal 18 sampai Pasal 20. Sedangkan bagian kedua mengatur tentang bea masuk imbalan, yaitu dari Pasal 21 hingga Pasal 23. Ketentuan inilah yang kemudian menjadi dasar Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan, yang sebelumnya diatur melalui Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1996 tentang Bea Masuk Antidumping dan Bea Masuk Imbalan.

Sebagai Konsekuensi keikutsertaan Indonesia dalam Organisasi Perdagangan Dunia (World Trade Organization), maka Bangsa dan Negara Indonesia harus mempunyai ketahanan ekonomi yang kuat dengan dukungan industri strategis dan perdagangan internasional yang mumpuni. Sekiranya hal tersebut tidak dipersiapkan secara matang maka Indonesia hanya akan menjadi negara konsumen yang menjadi obyek pemasaran produk-produk asing. Negara-negara importir melakukan praktik dumping dengan menawarkan harga yang lebih murah sehingga produk-produk dalam negeri tidak sanggup bersaing, pada saat tertentu ketika industri dalam negeri kolaps akan terjadi praktik monopoli atau duopoli oleh industri-industri pesaing barang/jasa sejenis yang melakukan praktik dumping tersebut. Akhirnya produk

asing akan menguasai pangsa pasar Indonesia dan bangsa ini akan tergantung kepada produk import luar negeri, akan lebih rawan lagi jika ketergantungan atas barang import tersebut berupa kebutuhan pokok seperti sandang dan pangan. Jika perdagangan dan industri dalam negeri rapuh maka akan menimbulkan kerawanan ekonomi nasional, yang secara akumulatif akan mempengaruhi pertahanan dan keamanan Bangsa dan Negara Indonesia.

Maka untuk mengatasi praktik dumping yang dilakukan oleh Negara pesaing barang sejenis dari produk-produk impor, terhadap industri dalam negeri yang melaporkan atas produk dumping yang dilakukan produsen dari Negara eksportir, hendaknya terhadap industri dalam negeri tersebut dilakukan investigasi dan analisis, apakah perusahaan tersebut telah memproduksi dan berusaha secara efisien, karena hal ini berpengaruh terhadap harga barang produksi tersebut. Masyarakat Indonesia yang masih banyak berada di bawah garis kemiskinan dengan daya beli yang rendah membutuhkan harga barang yang murah sehingga perlu kiranya perangkat hukum antidumping yang memadai baik dari perangkat peraturan perundang-undangannya (regulasi), kelembagaan Antidumping, maupun sumber daya manusia yang professional dan berintegritas.

## Daftar Pustaka

### Buku

Achmad Ali, "Keterpurukan Hukum Indonesia (Penyebab dan Solusinya)", Jakarta, Ghalia Indonesia. 2002.

Algra, N.E. "Mula Hukum", Bandung, Bina Cipta, 1983.

Muhammad Hatta. "Dasar Politik Luar Negeri Republik Indonesia", Jakarta, Tinta Mas, 1953.

Putra, Ida Bagus Wyasa, "Aspek-aspek Hukum Perdata Internasional Dalam Transaksi Bisnis Internasional" Bandung, Refika Aditama, 2008.

Suherman, Ade Maman, "Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global" Jakarta, Ghalia Indonesia, 2002

Syahyu, Yulianto, "Hukum Antidumping di Indonesia", Jakarta, Ghalia Indonesia, 2004

Tim Bepeka, "Keuangan Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan", Jakarta, Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan, 1998.

### Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 tahun 2006 tentang Perubahan Atas undang-Undang Nomor 10 tahun 1995 tentang Kepabeanan

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 14 tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak

Republik Indonesia, Undang-Undang No 18 tahun 2012 tentang Pangan

Republik Indonesia, Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 427/MPP/Kep/ 10/2000

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2011 tentang Antidumping, Tindakan Imbalan dan Tindakan Pengamanan Perdagangan. (Sebelumnya Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996 tentang Bea Masuk Antidumping dan Bea Masuk Imbalan)

### Internet

Sefsed, "Kenapa Barang di China Harganya Lebih Murah?" *sefsed*, 25 Februari 2017. <https://www.sefsed.com/kenapa-barang-dari-china-harganya-lebih-murah/> (diakses 14 Maret 2019)

Shira, Dezan and Associates "Import-Export taxes and Duties in China" *China Briefing*, 6 Desember 2016. <https://www.china-briefing.com/news/import-export-taxes-and-duties-in-china/> (diakses 14 Maret 2019)



# Jurnalisme Provokasi Berbasis SARA: Studi Kasus Pemilihan Umum Presiden 2019

**Metha Madonna**

Fakultas Ilmu Komunikasi

Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

E-mail: metha.madonna@dsn.ubharajaya.ac.id

## **Abstract:**

*The activities of journalism that are determined by the conditions of the press and mass media in a country eventually give birth to journalism which contains many elements of provocation, so that it is feared that the Indonesian Government will emerge the potential for security disturbances from the communication and information sector. Furthermore, reporting on conflict or SARA sentiments in legal and independent online media has to be considered whether it has relations with security and political conditions in an area. Such a situation became the initial foundation of research on Early Detection of Provocation Journalism Based on SARA Sentiment Ahead of General Elections in Indonesia. Textually and conceptually, provocation journalism is very easily captured by the audience (audience) both the motive and the purpose. Constructed news or opinions, manipulations or inserted provocation contents become stimulants for the sake of the formation of public opinion which in the end moves active and dynamic actions and reactions. Journalism provocation is the latest development of four theories about the press and power, namely Authoritarian Press Theory, Libertarian Press Theory, Social Responsibility Press Theory and Soviet Communist Theory (Fred S. Siebert et al, 1986). Of course this provocation research on journalism can be used as a new reference as well as consideration in the management of democratic security both in the country and in the world.*

**Keywords:** Provocation Journalism, SARA Sentiment, Online Media

## **Abstrak**

*Aktivitas jurnalisme yang ditentukan kondisi pers dan media massa dalam sebuah negara pada akhirnya melahirkan jurnalisme yang banyak memuat unsur-unsur provokasi, sehingga dikhawatirkan Pemerintah RI, akan muncul potensi gangguan keamanan dari sektor komunikasi dan informasi. Selanjutnya pemberitaan bermuatan konflik atau sentimen SARA di media online berbadan hukum maupun independen menjadi perlu diperhatikan*

*apakah memiliki relasi dengan kondisi keamanan dan politik di suatu wilayah. Situasi demikianlah menjadi landasan awal penelitian tentang Deteksi Dini Jurnalisme Provokasi Berbasis Sentimen SARA Jelang Pemilihan Umum di Indonesia. Secara tekstual maupun konseptual, jurnalisme provokasi sangat mudah ditangkap khalayak (audiens) baik motif maupun tujuannya. Berita atau opini yang dikonstruksi, dimanipulasi atau disisipkan muatan provokasi menjadi stimulan demi terbentuknya opini masyarakat yang pada akhirnya menggerakkan aksi dan reaksi yang bersifat aktif dan dinamis. Jurnalisme provokasi merupakan perkembangan terkini dari empat teori tentang pers dan kekuasaan yaitu Teori Pers Otoritarian, Teori Pers Libertarian, Teori Pers Tanggungjawab Sosial dan Teori Soviet Komunis (Fred S. Siebert dkk, 1986). Tentunya penelitian mengenai jurnalisme provokasi ini bisa dijadikan rujukan baru sekaligus bahan pertimbangan dalam pengelolaan keamanan berdemokrasi baik di Tanah Air maupun di dunia.*

**Kata Kunci :** Jurnalisme Provokasi, Sentimen SARA, Media Online

## **A. Pendahuluan**

Pertarungan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) DKI 2017 telah lama usai dengan ditetapkannya pasangan Anies Baswedan dan Sandiaga Uno sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur. Namun jejak dan nuansa perseteruan kedua kubu pendukung kontestan masih terasa hingga kini. Tebaran komentar saling sindir, hujat menghujat bahkan melecehkan kerap muncul di media sosial populer seperti *facebook*, *twitter* dan *instagram* dan sebagainya, baik dari kubu pro Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) dan Djarot Saiful Hidayat maupun dari kubu pro Anies Baswedan dan Sandiaga Uno.

Tensi politik di Pilkada DKI sudah berlangsung panas sebelum dimulainya masa kampanye, dan ini diawali dengan deretan aksi demonstrasi menggugat Gubernur *incumbent* Ahok jadi pemicunya. Puncaknya Aksi Bela Islam 212 (2 Desember 2012) yang menggugat Ahok karena telah menistakan kitab suci Al Qur'an dan ulama menjadi elemen kegagalan Ahok di pilkada DKI 2017.

Pengamat politik Lembaga Survei Kelompok Diskusi dan Kajian Opini Publik Indonesia (Kedai Kopi), Hendri Satrio, pada acara polemik MNC Trijaya FM (1 Desember 2018), menyimpulkan gerakan umat Islam dalam aksi 212 punya relasi kuat dengan sikap politik warga Jakarta ketika menentukan pilihan, sehingga tidak heran jika gerakan serupa dengan tajuk Reuni Alumni 212 pada akhir tahun 2018 menimbulkan ke-khawatiran yaitu punya efek sama terhadap Pemilihan Presiden Pilpres) 2019.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Talkshow Interaktif, *Seberapa Greget Reuni 212*, (Jakarta: Radio MNC Trijaya FM, Polemik, 1 Desember 2018).

Selanjutnya faktor dominan yang mempengaruhi naik turunnya tensi politik di masyarakat jelang sebuah kontestasi politik adalah media massa dan media sosial. Menurut Hendri, terkadang media juga menjadi kompor pemanas tegangan politik. Kecurigaan dan saling tuding tentang pihak manakah yang akan diuntungkan, dicurangi dengan adanya kegiatan semacam Aksi Bela Islam atau Reuni Alumni 212, menurutnya cuma ramai di kedua kubu pendukung kontestan Pilpres 2019. Padahal diakui oleh pihak panitia Reuni 212 yang juga Ketua Umum Gerakan Nasional Pengawal Fakta Majelis Ulama Indonesia (GNPF-MUI), Yusuf Martak yang menegaskan tidak ada agenda politik dibalik acara reuni tersebut di acara Polemik MNC Trijaya tersebut.

Media massa melalui pemberitaannya menyisipkan kasus Ahok dan Aksi 212 ketika mengangkat topik yang berkaitan dengan kebijakan Gubernur DKI terpilih, contohnya seperti kebijakan sementara pemberian izin berdagang di sepanjang trotoar kompleks Pasar Tanah Abang, Jakarta Pusat. Langkah Anies dan Sandi membiarkan pedagang kaki lima beroperasi di lokasi yang sebelumnya disterilkan oleh Ahok, terus menjadi polemik di media.

Polemik tersebut semakin kisruh manakala ada kegaduhan di media sosial yang ditunjukkan berupa hujatan, sindiran hingga makian yang semakin memanas atas kebijakan yang dianggap mundur tersebut. *Facebook*, *twitter* dan *instagram* dan sebagainya menjadi ajang perseteruan opini kedua kubu pendukung, sehingga membentuk dikotomi opini publik bahwa masih terdapat perbedaan yang tajam di warga Ibu Kota. Begitu juga Pemilihan Presiden (Pilpres) 2014 telah lebih lama berlalu, namun faktanya masih menyisakan atmosfer kompetisi kedua kubu pendukung kontestan yaitu pasangan Joko Widodo - Jusuf Kalla maupun Prabowo - Hatta Radjasa.

Media sosial menjadi arena perseteruan kedua kubu untuk saling melemparkan sindiran, hujatan hingga caci maki yang jauh dari etika moral dan keberadaban. Bahkan melahirkan labelisasi dengan konotasi tidak sedap yaitu 'kecebong' bagi pendukung Joko Widodo dan kolega, serta sebutan 'kampret' bagi simpatisan Prabowo Subianto dan kolega. Masing-masing kubu melampiaskan kebuntuan emosi atau segala bentuk ekspresi negatif mereka di media sosial.<sup>2</sup>

Para pelaku yang suka melecehkan, menindas, menghujat orang lain dan tidak mengenal takut di dunia maya, dikatakan Psikolog Klinis, Nilam Widyarini bahwa hal itu terjadi bisa dikarenakan beberapa alasan, seperti perilaku agresi pada umumnya. Ada dua jenis dari perilaku agresi ini yaitu agresi instrumental dan agresi karena kemarahan.<sup>3</sup>

Meski kredibilitas informasi di media sosial meragukan dan negatif. Faktanya

---

<sup>2</sup> Daniela V Dimitrova, and Adam Shehata, dkk, *The effect of Digital Media on Political Knowledge and Participation in Election Campaign*, (Evidence From Panel Data SAGE Journals, 2011).

<sup>3</sup> Doddy Irawan, *Sikap Nyinyir Haters di Media Sosial, Apakah Gangguan Mental*, (Jakarta: Liputan6.com, 24 Januari 2018).

puluhan juta rakyat Indonesia adalah pengguna aktif media sosial, dan ini dilansir dari Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia (Kemkominfo RI), dari hasil penelitian dari UNESCO yang menyatakan empat dari sepuluh orang Indonesia aktif di media sosial, seperti *facebook* sebanyak 3,3 juta pengguna, kemudian *Whatsapp* sebanyak 2,9 juta pengguna dan lain-lain.<sup>4</sup>

Nuansa permusuhan antara dua kubu pendukung pemerintah dengan oposisi media sosial, rupanya mulai beranjak ke ranah media massa yang notabene jauh lebih konservatif dalam pemuatan maupun penayangan isi (*content*). Khawatiran media massa konvensional cetakan (surat kabar, tabloid, majalah) atau elektronik (radio dan televisi) maupun media *online* berbasis internet, turut mempengaruhi tensi persetujuan politik yang kian dirasakan.

Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Menko Polhukam), Wiranto, saat membuka Rapat Pimpinan Komisi Penyiaran Indonesia 2018 di Jakarta sebagai persiapan menyambut Pemilihan Umum 2019, mengungkapkan kekhawatirannya terhadap media massa, utamanya media sosial yang dapat mempengaruhi situasi keamanan nasional.

Menko Polhukam, Wiranto, mendesak Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) segera melakukan revisi terhadap Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2002 yang berkaitan dengan penyiaran dan penyebaran informasi. Perubahan kehidupan global dan kemajuan teknologi menurutnya perlu diimbangi juga dengan perbaikan regulasi termasuk revisi UU penyiaran apabila bermanfaat bagi stabilitas keamanan dan demokrasi.<sup>5</sup> Kecemasan Pemerintah RI terhadap kemungkinan potensi gangguan keamanan yang berasal dari sektor komunikasi bertolak dari derasnya aktivitas transaksi informasi dan persetujuan opini di media sosial maupun media massa. Menko Polkam berargumentasi apabila potensi gangguan itu tidak dikelola dengan baik, diprediksi dapat memicu perpecahan.

Intervensi preventif Pemerintah RI terhadap kegiatan berkomunikasi di media sosial dan pengawasan serius terhadap publikasi informasi di media massa yaitu melalui revisi UU Penyiaran atau Pers, dapat dikorelasikan dengan situasi politik global. Sejarah mencatat beberapa negara berkembang pernah mengalami konflik besar berupa revolusi, kudeta hingga perpecahan negara akibat gagal mengelola potensi konflik yang bersumber dari sektor komunikasi.

Gerakan penggulingan posisi Perdana Menteri (PM) Malaysia, Abdul Razak Hussein, kemudian naiknya kembali politikus veteran Mahathir Mohamad adalah

---

<sup>4</sup> Diana Hutabarat, *Angka Penggunaan Media Sosial Orang Indonesia Tinggi, Potensi Konflik Juga Amat Besar*, (Jakarta: Komingfo.go.id, 30 Agustus 2018).

<sup>5</sup> Berita, *Menko Polhukam: KPI Harus Jadi Lembaga Penyebar Persatuan*, (Jakarta: Polhukam olkam.go.id, 26 November 2018).

bukti terkini besarnya kekuatan media sosial yang memuat desakan dan tekanan publik. Begitu juga revolusi dan perpecahan di Tunisia dan Mesir adalah dampak gagal pemerintahan setempat mengelola potensi gangguan keamanan di sektor komunikasi yaitu akibat keputusan penguasa bersangkutan memperketat bahkan menutup akses informasi dan komunikasi, sehingga situasi politik menjadi lebih buruk lagi.

Revolusi di Timur Tengah bukan tanpa sebab. Termarjinalkannya rakyat atau sekelompok masyarakat dalam politik, sosial dan ekonomi adalah sebagai akibat korupsi, kekuasaan otoriter dan sejenisnya. Kondisi tertekan dan depresi menjadi alasan utama atau dorongan bagi rakyat untuk menggulingkan rezim penguasa. Apa yang dilakukan oleh rakyat Mesir yaitu mempresentasikan gerakan *People Power* sebagai strategi untuk mendorong perubahan sosial politik dan terciptanya demokrasi.

Revolusi yang pernah terjadi di Mesir tidak terlepas dari peran media, khususnya internet. Terjadi peningkatan signifikan terhadap internet dibandingkan dari media massa lainnya yaitu radio atau televisi. Internet mengalahkan media lainnya dalam hal kecepatan, interaktivitas, dan jangkauan.<sup>6</sup> Meskipun aktivitas transaksi informasi berlangsung deras dan melimpahruah di media sosial, namun kepercayaan politik terhadap kredibilitas isi dan muatannya cenderung rendah. Sebaliknya pada waktu yang bersamaan kepercayaan publik terhadap pers nasional dan media massa resmi cukup baik tapi jauh dari banyak penggunanya (*follower*).

Tren pengguna media sosial meningkat namun kepercayaan terhadap media massa juga masih tinggi menunjukkan bahwa pers masih punya peran strategis atas berlangsungnya suatu pemerintahan. Teori kekuasaan dan pers memposisikan media massa dan insan pers sebagai salah satu pilar kekuatan ke empat (*fourth state*) dalam suatu sistem keberagaman masih berlaku, bahkan bisa jadi pilar utama penentu eksistensi sebuah kekuasaan seperti yang terjadi di Malaysia, Mesir dan Syria sebelumnya. Dimana di ketiga negara tersebut konflik diawali dengan keberlakuan kontrol ketat terhadap aktivitas publik media sosial bahkan penutupan oleh penguasa.

Para pakar politik mengatakan ada empat pilar demokrasi yaitu lembaga yudikatif, eksekutif, legislatif, dan media. Lembaga yudikatif lebih berfungsi sebagai lembaga kehakiman, eksekutif ke pemerintahan dan legislatif sebagai lembaga pembuat undang-undang sekaligus mengawasi kinerja pemerintah. Sedangkan media merupakan pilar ke empat demokrasi, dikarenakan bebas dan netral dari unsur kekuasaan negara. Disamping itu media sebagai penyambung suara rakyat dan penekan bagi tiga pilar demokrasi sebelumnya. (Hermawan Kartajaya, 2010).<sup>7</sup>

Menyadari peran pers dan media massa yang strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maka tidak keliru apabila pemerintah mengkomodasi aspirasi bahwa

<sup>6</sup> Juned Mansur, dkk, *Kekuatan Politik Media Sosial: Uji Kasus Pada Revolusi Mesir*. (Global Vol.15 Desember 2012 – Mei 2013).

<sup>7</sup> Hermawan Kartajaya, *Media Sosial Sebagai Pilar Kelima Demokrasi* (Jakarta: Kompas.com, Opini, 18 November 2017).

pers turut menentukan keamanan berdemokrasi. Suara aspirasi yang tersaji di media massa sesungguhnya juga merupakan suara rakyat sehingga perlu ditanggapi secara baik dan serius oleh penguasa.

Jika diperhatikan prinsip dalam keamanan berdemokrasi mengikuti kaidah umum sistem demokrasi yaitu mengenai partisipasi masyarakat, kesetaraan, toleransi politik, akuntabilitas, transparansi, kebebasan ekonomi, pengendalian penyalahgunaan kekuasaan, HAM, aturan hukum, dan profesionalisme.

Sementara dalam perspektif demokrasi, peran strategi pers penting untuk dikendalikan dalam rangka mendukung terlaksananya kehidupan berdemokrasi, sebagaimana yang tertuang dalam buku *Handbook of Democratic Policing* yang dikeluarkan oleh *Organizational Security and Co-operation in Europe (OSCE)*, 2008, disebutkan bahwa tujuan Pemolisian Demokratik dalam kegiatan kepolisian adalah untuk melayani masyarakat, bertingkah laku dan bersikap sesuai dengan etika kepolisian, untuk mematuhi prinsip hukum tanpa pengecualian, untuk memastikan bekerja dengan kualitas kinerja terbaik, berusaha untuk transparan pengecualian untuk memastikan bekerja dengan kualitas kinerja terbaik, berusaha untuk transparan dalam semua tindakan dan perbuatan, memastikan akuntabilitas publik dijalankan dengan baik.<sup>8</sup>

Perkembangan jurnalisme di Tanah Air sejalan dengan kehidupan pers yang tidak dapat lepas dari kekuasaan, baik yang berasal dari pemerintah yang terpilih dalam kontestasi demokrasi, maupun yang berasal dari otoritas pemilik modal (*investor*). Sehingga dalam perkembangannya banyak pihak yang terlibat dalam memanfaatkan media massa sebagai instrumen pemenuhan kepentingannya, seperti negara (*state*), pasar (*market*), kelompok kepentingan (*interest group*), kelompok penekan (*pressure group*), dan lain sebagainya.<sup>9</sup>

Apa yang disebut sebagai jurnalisme propaganda terjadi ketika pers menjadi kepanjangan tangan pemerintah yang berkuasa untuk melanggengkan ideologi atau menyukseskan program kerja penguasa. Propaganda ideologi negara, sosialisasi program pembangunan sampai publikasi hasil-hasil karya dan kerja rezim penguasa pernah berlangsung di Indonesia pada masa Orde Baru (1966-1998).

Proses komunikasi politik menentukan opini publik. Dalam hal ini pengaruh jurnalisme yang bersifat provokatif merupakan kepanjangan kepentingan politik dari pihak yang memiliki motif politis. Terdapat empat efek penting komunikasi politik di dalam sebuah kehidupan berdemokrasi yaitu sosialisasi politik, partisipasi politik, mempengaruhi Pemilu serta mempengaruhi para pejabat yang mengambil kebijakan publik. Semua terjadi melalui saluran dan pesan dalam sosialisasi politik. Proses

---

<sup>8</sup> Muhammad Tito Karnavian & Hermawan Sulisty, *Democratic Policing*, (Jakarta: Pencil - 324, 2017), 40.

<sup>9</sup> Gun Gun Heryanto, *Media Komunikasi Politik; Relasi Kasa Media di Panggung Politik*, (Yogyakarta: IRCiSoD, 2018), 113.

sosialisasi isi pesan ini berjalan melalui komunikasi interpersonal, komunikasi organisasional, dan komunikasi massa.<sup>10</sup>

Aktivitas jurnalisme yang ditentukan kondisi pers dan media massa dalam sebuah negara pada akhirnya menimbulkan pertanyaan, “Apakah telah lahir jurnalisme provokasi di masa kini?”. Ini sangat berkaitan dengan apa yang dikhawatirkan Pemerintah RI akan munculnya potensi gangguan keamanan dari sektor komunikasi dan informasi.

Provokasi sangat mudah terjadi apabila memuat suatu faktor yang sangat sensitif dan menyentuh emosional individu atau kelompok. Tindakan provokatif dengan memanfaatkan media massa politik dengan sasaran masyarakat untuk menciptakan opini publik melalui pemberitaan negatif mengenai lawan politiknya.<sup>11</sup>

Muatan atau sesuatu yang biasanya sangat penting di masyarakat Indonesia yaitu hal-hal yang menyangkut isu Suku, Agama, Ras dan Antar golongan (SARA). Persoalan SARA sangat sering menjadi pemicu terjadinya konflik yang berdampak fatal dan meluas.<sup>12</sup>

Selanjutnya pemberitaan bermuatan konflik atau sentimen SARA di media online berbadan hukum maupun independen menjadi perlu diperhatikan apakah memiliki relasi dengan kondisi keamanan dan politik di suatu wilayah. Situasi demikianlah menjadi landasan awal penelitian tentang Deteksi Dini Jurnalisme Provokasi Berbasis Sentimen SARA Jelang Pemilihan Umum di Indonesia.

## **B. Jurnalisme Provokasi;**

Berdasarkan pengamatan ternyata hanya sedikit penelitian yang terkait dengan jurnalisme provokasi, sehingga definisi fenomena tersebut harus dibangun dari beberapa thesis yang tersebar diberbagai penelitian sejenis, seperti propaganda media, doktrinasi media, jurnalisme damai, jurnalisme konflik dan lainnya. Selanjutnya dari sejumlah thesis tersebut dibangun sebuah sintesis dalam rangka membuat redefinisi jurnalisme provokasi.

Propaganda atau doktrinasi melalui media massa banyak terjadi di Eropa Timur seperti Polandia, Rusia, Ukraina, Rumania dan negara sekitarnya, terutama yang berhaluan komunisme dan marxisme. “Negara-negara Barat pembela Ukraina selama ini menilai Rusia telah memanfaatkan media untuk alat propaganda tentang krisis Ukraina. Kremlin melalui media-media Rusia menyuguhkan informasi yang tidak

---

<sup>10</sup> Dan Nimmo, *Komunikasi Politik Khalayak dan Efek*, (Bandung: PT Remaja Rosdakary, 2010).

<sup>11</sup> E.A Nazarova, *Provocations In The Media and Their Perception By The Youth Audience*, (English: Communicology, Vol.5 Issue 3, 2017). 159-167.

<sup>12</sup> Widowati Maisarah, *Pemberitaan Konflik Dalam Surat kabar Kompas: Analisis Isi Berita Konflik Ahmadiyah, Tarakan dan Papua dalam Surat kabar Kompas*, (Yogyakarta: Electronic Theses & Dissertations Gadjah Mada University, 2012).

objektif dan cenderung membenarkan tindakan Rusia di Ukraina.”<sup>13</sup>

Pada dasarnya praktik propaganda di Eropa selama ini bukan sesuatu yang hanya terjadi di negara-negara rezim otoriter, tapi secara gamblang muncul misalnya di Kantor Berita Belanda dan Polandia yang menawarkan membuat berita propaganda. Pemberitaan berbahasa Rusia dijanjikan disebarluaskan secara massif di Rusia dan sejumlah negara Eropa Timur melalui televisi, radio, dan media *online*. Langkah tersebut dilakukan dalam rangka memenangkan Perang Dingin, tanpa mengeluarkan senjata.

Perkembangan demokrasi di negara-negara berkembang yang sedikit lebih baik dari Polandia, pers atau media memperoleh ruang lebih luas namun tetap dalam kontrol penguasa. Seperti terjadi di Indonesia maupun tetangganya Malaysia dan Singapura, pada era 1980-90 an kehidupan pers cukup berkembang baik namun tetap di bawah pengawasan ketat penguasa dari instansi seperti Departemen Penerangan RI.

Kebijakan pengaman media bersifat preventif pada masa-rezim Orde Baru tersebut. Sementara pada sisi lain, media massa dimanfaatkan juga sebagai alat sosialisasi program kerja termasuk propaganda. Kebijakan tersebut dilakukan berdasarkan argumentasi pemerintah untuk menjaga stabilitas politik dan ekonomi serta mensukseskan program pembangunan.

Propaganda dalam dunia politik mempunyai peranan penting sebab dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan persuasi politik selain periklanan dan retorika. Prakteknya propaganda memadukan peran politik guna mendapatkan pengaruh secara persuasif. Sedangkan pendekatan persuasi terhadap khalayak di era informasi ini menempatkan media massa sebagai instrumen saluran yang mesti digunakan. Sehingga menurut Gun Gun Heryanto dalam buku Media Komunikasi Politik, seorang akademisi media massa mempengaruhi persepsi khalayak tentang apa yang dianggap penting.

Pasca Reformasi 1998, perkembangan pers dan media massa di Tanah Air kian maju pesat. Dihapusnya persyaratan mengantongi Surat Ijin Penerbitan Pers (SIUP) bagi media massa, menjadi awal era kebebasan pers dan independensi jurnalis. Namun kebebasan tidak terkendali berujung pada jurnalisme yang mengabaikan etika dan tidak efektif yaitu dengan pemberitaan yang bersifat menghakimi (*trial by the press*), bermuatan unsur amarah baik dalam isi (*content*) maupun kata atau kalimat seperti penggunaan kata kasar, berbau pornografi dan tidak layak ditampilkan.

Selain itu peran media berubah dari penopang demokrasi menjadi aktor politik. Jika sebelumnya posisi media dideskripsikan sebagai pengawas (*watchdog*) dan

---

<sup>13</sup> Muhaimin, *Lawan Rusia, Belanda dan Polandia Luncurkan 'Perang' Propaganda*, (Jakarta: Sindonews.com, 22 Juli 2015).

pencerah dalam proses demokrasi, namun saat ini media bisa berubah menjadi mesin propaganda politik. Hal ini terjadi dikarenakan media sangat rentan dalam hal permodalan (iklan dan *income*) serta kepemilikan media oleh politisi.<sup>14</sup>

Selanjutnya seorang praktisi komunikasi dan wartawan senior, Bagus Sudarmanto, menyimpulkan bahwa jurnalisme provokasi berhubungan dengan pemberitaan di media massa yang sifatnya agitatif dan insuatif (menuduh secara tidak langsung) dan tidak fair. Agitasi adalah upaya membuat massa agar bergerak dengan tujuan merubah atau mengganti ideologi, dan ini disampaikan melalui tulisan maupun lisan. (Abdul, Malik, 2017: 5).<sup>15</sup>

Sintesa yang dapat dibangun dari sejumlah pekerjaan tentang jurnalisme provokasi yaitu segala pemberitaan dalam bentuk berita fakta (peristiwa) atau opini (pendapat) yang ditayangkan, ditampilkan atau dimuat oleh media massa konvensional (cetak dan elektronik) maupun media online berbasis internet. Pemberitaan tersebut bermuatan hal-hal yang bersifat provokatif, baik dalam penyajian (bahasa) maupun isi (*content*) dengan maksud membangkitkan emosi khalayak terhadap sebuah peristiwa atau opini yang disampaikan dalam media massa bersangkutan.

Jurnalisme provokasi merupakan bentuk puncak dari inseminasi (penyemaian) segala motif dalam pemuatan atau penyiaran sebuah berita dan opini. Kalau jurnalisme propaganda, doktrin maupun jurnalisme damai disajikan dalam bentuk yang samar-samar terselubung namun massif, maka sebaliknya jurnalisme provokasi niscaya mudah, jelas motif dan penyampaiannya serta tidak terlalu sukar mengklarifikasikannya karena memang tujuannya agar mudah dicerna khalayak dengan harapan muncul aksi dan reaksi.

Pada kesempatan yang lain pakar komunikasi Prof. Ibnu Hamad pernah mengatakan bahwa sebuah berita atau opini yang bersifat provokatif di media online mempunyai dua ciri yaitu selalu membenarkan diri (arogan) dan mengklaim dirinya yang paling hebat atau paling sukses. Kedua selalu menyalahkan orang lain atau mengungkit-ungkit kelemahan pihak lain, seolah-olah orang atau pihak lain itu tidak ada sisi positifnya.

### C. Sentimen SARA;

Kebebasan pers saat ini yang bisa dibilang sebagai keblabasan selanjutnya semakin mengkhawatirkan dengan muatan berita konflik SARA (Suku, Agama, Ras dan Antar

<sup>14</sup> Warsisto Raharjo Jati, *Media and Political Persuasion: The Role of Media in Indonesia Presidential Campaign 2001-2009* (Jakarta: Jurnal Politik LIPI 2016).

<sup>15</sup> Abdul Malik, *Agitasi dan Propaganda di Media Sosial: Studi Kasus Cyberwar Antar-Netizen terkait Dugaan Penistaan Agama oleh Basuki Tjahaja Purnama*, (Jawa Barat: Fisip Universitas Serang Raya Lontar Vol.4 No.3 September – Desember 2016).

golongan) seperti yang pernah terjadi di sejumlah daerah seperti Poso (Sulawesi Tengah), Sampit (Kalimantan Tengah) atau yang kekinian seperti pengrusakan rumah adat di Papua (2015). Ini semua menjadikan kegaduhan luar biasa di mana publik mengkomsumsi tebaran berita konflik SARA tersebut melalui media cetak atau lewat televisi dan radio di ruang-ruang privasi mereka, sehingga justru menyebabkan nuansa konflik semakin kian terasa.

Sentimen SARA atau perasaan paling mendasar dari individu maupun kelompok yang bersifat sangat sensitif, mudah tersentuh, mudah tersakiti atau mudah terluka, sehingga bila mendapat stimulan (rangsangan) maka akan tergerak lalu berwujud dalam bentuk kemarahan atau kesedihan. Indonesia sebagai negara multietnis dengan berbagai macam keyakinan dan kepercayaan yang berbeda, mengakibatkan Indonesia rentan terhadap konflik yang bernuasa Suku, Agama, Ras dan Antargolongan (SARA).

16

Pada saat bersamaan media massa juga dapat memicu, memantik atau memprovokasi atas terjadi sebuah konflik atau peristiwa anarkis di masyarakat baik disengaja maupun tidak, akibat memuat pemberitaan yang sarat dengan kalimat provokatif. Terlebih pemberitaan tersebut bersentuhan dengan isu sensitif yaitu SARA, seperti pada kasus penistaan agama, pengrusakan rumah ibadah, pelecehan simbol-simbol agama atau kebudayaan tertentu.

Sebuah isu yang sensitif bermuatan SARA dapat memicu konflik antar kelompok masyarakat, untuk itu media massa mempunyai peran penting dalam mengurangi atau mencegah konflik yang terjadi. Oleh sebab itu media dalam menyajikan informasi sebaiknya menggunakan bahasa pemberitaan yang bisa menjadikan suasana menjadi lebih tenang dan kondusif. Penggunaan kalimat tertentu, seperti 'suasana mencekam dan menegangkan' seringkali dapat memengaruhi suasana hati pembaca.<sup>17</sup>

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa sentimen berbasis SARA adalah upaya-upaya menampilkan atau mengangkat konflik yang pernah atau sedang terjadi di masyarakat baik, sengaja maupun tidak disengaja, yang pemicunya adalah persoalan menyangkut SARA. Upaya menampilkan atau menyangkan konflik SARA di media massa tersebut pada akhirnya menimbulkan suasana yang tidak kondusif, mencekam dan meresahkan masyarakat.

#### **D. Metode Penelitian**

Upaya pengembangan deteksi dini atas fenomena jurnalisme provokasi berbasis sentimen SARA merupakan sebuah penelitian berparadigma kualitatif, dengan menggunakan metode analisis wacana untuk mengumpulkan serangkaian indikator

---

<sup>16</sup> Idrus Ruslan, *Membangun Nasionalisme Sebagai Solusi Untuk Mengatasi Konflik SARA di Indonesia*, (Jakarta: Jurnal Tapis, 2014).

<sup>17</sup> Agus Hari Wibowo, *Bahasa Media Untuk Mengurangi Konflik*, (Semarang: Prosiding Prasasti. Semarang, 2016).

dan identifikasi tentang telah terjadinya jurnalisme provokasi mengenai dalam penyiaran (*broadcast*) maupun penerbitan (*publishing*) di media massa nasional khususnya media online seperti Tribunnews.com, Tirto.Id, Warta Ekonomi co.id dan Nahimunkar.org jelang Pemilihan Umum (Pemilu) di Tanah Air.

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu analisis wacana kritis (*Critical Discourse Analysis/CDA*) yang dikembangkan oleh Teun A. Van Dijk dan lebih sering disebut sebagai Kognisi Sosial. Menurutnya, penelitian wacana tidak cukup hanya pada teks tapi juga harus dilihat proses produksinya.<sup>18</sup>

Penggunaan analisis wacana kritis lebih menjelaskan suatu teks pada fenomena sosial untuk mengetahui kepentingan yang termuat didalamnya. Wacana sebagai bentuk praktis sosial dapat dianalisis dengan analisis wacana kritis untuk mengetahui hubungan antara wacana dan perkembangan sosial budaya dalam domain sosial yang berbeda dalam dimensi linguistik.

Gambaran mengenai terjadinya jurnalisme provokasi diperoleh dari analisa terhadap sejumlah data sekunder berupa arsip, dokumentasi, pemberitaan tentang jurnalisme dan media massa yang berkaitan dengan jurnalisme provokasi ataupun konflik SARA selama bulan September hingga Desember 2018. Guna melengkapi data sekunder peneliti juga melakukan observasi dan wawancara dengan pakar, praktisi komunikasi dan jurnalis online.

## E. Pembahasan

Pers dan media massa punya posisi penting dan strategis dalam perkembangan demokrasi suatu bangsa. Bahkan secara gamblang Pemerintah RI, lewat Menko Polhukam Wiranto mengakui terdapat potensi gangguan keamanan yang berasal dari sektor komunikasi dan informasi publik.

Potensi gangguan keamanan tersebut bukan saja dari media sosial yang kian massif belakangan ini dalam bentuk ujaran kebencian (*hate speech*), berita bohong (*hoax*) dan fitnah, namun potensi tersebut bisa saja muncul dari media massa "arus utama" (*mainstream*), baik yang dikelola oleh profesional maupun amatir yang memang dimiliki oleh kelompok atau individu dengan latar belakang politisi maupun ideologis.

Berdasarkan literasi dan referensi serta analisa data yang dilengkapi dengan observasi dan wawancara dari sejumlah informan, maka deteksi dini terhadap potensi jurnalisme provokasi dapat dilihat apabila mengandung atau memuat beberapa unsur sebagai berikut: *Pertama*, mengadili sepihak atau menghujat (Justifikasi), salah satu unsur pemberitaan yang seringkali terjadi di dunia politik dan selebriti adalah berita penghakiman atau justifikasi terhadap tokoh yang tersangkut kasus hukum. Media

---

<sup>18</sup> Eriyanto, *Analisis Wacana: Pengantar Analisis Teks Media*, (Yogyakarta: LkiS, 2012).

massa maupun wartawan kerap berlaku seolah-olah sebagai jaksa atau hakim dengan menyimpulkan pendapat atau opini yang mendahului vonis pengadilan.

Sebuah pemberitaan yang bersifat justifikasi sengaja maupun tidak sengaja berdampak pada penggiringan opini khalayak terhadap seorang tokoh atau kelompok. Biasanya digunakan kata-kata atau kalimat yang memberikan predikat negatif atau disebut lebelisasi, seperti pengacara koruptor, pengacara *playboy*, politikus kutu loncat dst. Skandal perselingkuhan, korupsi merupakan topik paling laris di masyarakat masa kini, justifikasi oleh media atau wartawan seringkali jadi bombastis dibandingkan kasus sesungguhnya.

Contoh berita Justifikasi (mengadili sepihak atau menghujat) yang dimuat di Tribunnews.com yang diposting pada tanggal 14 Oktober 2018 dengan judul “Kubu Jokowi Kritik ‘Make Indonesia Great Again’ Plagiat Donald Trump, Prabowo: Kok Jiplak Sih?” sangat jelas menghujat Prabowo sebagai penciplak atau tidak kreatif, karena meng-copy paste sloga khas Presiden Amerika Serikat, Donald Trump.

Pernyataan Prabowo sebagai penciplak disampaikan oleh anggota koalisi Tim Kampanye Nasional (TKN) padahal penulisan berita yang baik seharusnya berimbang dengan adanya klarifikasi atau tanggapan dari pihak Prabowo. Atau minimal meminta pembahasan dari ahli bahasa atau pengamat politik mengenai penggunaan slogan tersebut.

*Kedua*, menghasut (agitatif). Pemberitaan bersifat menghasut yaitu menyatakan fakta atau pendapat yang tidak pasti kebenarannya dengan mengabaikan konfirmasi dan klarifikasi. Namun tidak semua berita agitatif berasal dari berita bohong (*hoax*) tapi bisa juga berasal dari fakta dan pendapat yang pada bagian tertentu mengandung opini redaksi atau pembuat berita, seperti disampaikan dalam kalimat yang bersifat menghakimi obyek berita atau memberi penilaian yang sifatnya sangat subyektif dengan mengabaikan *check and recheck*.

Pemberitaan agitatif bukan saja tidak berimbang serta tidak memenuhi *cover both side* tapi memang sejak awal menjadikan berita sebagai alat atau sarana penghasutan terhadap obyek berita yaitu pelaku peristiwa maupun pembuat kebijakan. Tujuan utama berita agitatif menghasut khalayak untuk menyamakan sikap, persepsi atau minimal opini negatif terhadap sebuah obyek pemberitaan.

Contoh berita agitatif yang dimuat di *Nahimunkar.org* yang diposting pada tanggal 10 November 2018 dengan judul “Subhanallah! Ma’ruf Amin Tega Bilang Hanya Orang Budeg dan Buta yang Tak Lihat Prestasi Jokowi, maka Telinganya Perlu Dibolongin.” Berita tersebut dapat dikategorikan berdasarkan sebuah fakta yaitu pernyataan Ma’ruf Amin pada saat Deklarsi Relawan Barisan Nusantara di Cempaka Putih, Jakarta Pusat, Sabtu (10/11). Pemberitaan tersebut bisa dikatakan tidak berimbang (*cover both side*) dikarenakan hanya dari satu narasumber, selain itu bersifat memojokkan dengan adanya pernyataan “Jangan-jangan, lanjutnya, cuma Ma’ruf Amin yang tidak buta, tuli dan bisu karena kelimpahan rejeki banyak selama Joko Widodo memimpin.”

*Ketiga*, menampilkan keangkuhan atau kesombongan (arogansi) . Pemberitaan sejak awal selalu mengumbar kata atau kalimat yang mencerminkan arogansi seperti pernyataan sikap menang sendiri atau merasa paling benar tak tertandingi dengan mengecilkan peran orang (individu), kelompok (organisasi, partai, lembaga dst) atau kebijakan yang sudah keluar sehingga menempatkan dirinya atau kelompoknya sebagai sosok dengan kebenaran mutlak.

Bentuk lainnya adalah pemberitaan yang secara gamblang menyatakan bahwa fakta atau opini yang disampaikan diklaim paling akurat, benar dan kredibel dengan mengabaikan keberadaan fakta di lapangan atau opini dari narasumber, media atau pihak lainnya yang juga memiliki kredibilitas dan terbaru.

Pemberitaan bersifat arogan sangat mungkin terjadi pada media massa yang teraviliasi dengan kepentingan politik, partai atau penguasa. Begitu juga media massa yang notabene pemilik modal atau pengelolanya adalah tokoh masyarakat memiliki kecenderungan menyampaikan pemberitaan yang selalu bermuatan pembenaran, persetujuan, bahkan dukungan berlebihan terhadap individu, kelompok atau kebijakan dengan mengabaikan kemungkinan kekeliruan.

Contoh berita arogansi (keangkuhan/kesombongan), yang dimuat di Warta Ekonomi.co.id yang diposting pada tanggal 12 September 2018 dengan judul "Yang Gak Pilih Pak Jokowi Masuk Neraka", judul berita tersebut secara jelas dan gamblang sangat memprovokasi masyarakat, dengan maksud bagi mereka yang tidak memilih Joko Widodo terancam masuk neraka. Penulisan judul berita tersebut dapat dipastikan memancing kontroversi di masyarakat karena menunjukkan arogansi atau kesombongan yang luar biasa dari pihak Tim Kemenangan Nasional (TKN), walaupun di dalam tubuh berita hanya berisikan rangkuman tanggapan dari netizen.

*Keempat*, memantik permusuhan atau amarah (*trigger*). Pemberitaan provokasi pada tahap yang lebih serius yaitu bersifat menyulut emosi khalayak pembaca/pemirsa. Bangkitnya sikap antipati, menolak, kemarahan, hingga berlanjut dan berwujud dalam bentuk aksi responsif khalayak, merupakan *feedback* yang diharapkan oleh media atau si pembuat berita.

Pemberitaan jenis ini biasanya menggunakan kalimat atau kata yang membangkitkan emosi (amarah), menyinggung perasaan atau melecehkan seseorang, kelompok, kepercayaan atau kebudayaan tertentu. Sebagaimana pemberitaan agitatif, berita detonatif juga mengedepankan fakta namun pada bagian lain mengandung opini penulis atau media yang bersangkutan sehingga mudah menyulut emosi khalayak.

Contoh berita Detonatif (menyulut) yang dimuat di Tribunnews.com yang diposting pada tanggal 14 September 2018 dengan judul "Dialog: Iklan Bendungan di Bioskop, Kampanye Jokowi?". Secara keseluruhan konten atau isi tidak terlalu menyulut atau memancing emosi, namun judul yang dimuat sangat berpotensi menggiring opini pembaca bahwa tayangan iklan bendungan di bioskop tersebut telah nyata benar sebagai bagian kampanye politik Joko Widodo.

Padahal di dalam tubuh berita soal iklan tersebut masih jadi perdebatan di Bawaslu, sementara pihak koalisi pemerintah menyatakan iklan tersebut adalah sosialisasi capaian kinerja bagi Kabinet Joko Widodo. Sebaliknya bagi pihak oposisi iklan tersebut jelas mengandung unsur kampanye, terlebih ditayangkan pada saat menjelang Kampanye. Berita ini jelas sangat bersifat menyulut dan berpotensi memancing emosi masyarakat terutama dari pihak oposisi yang tidak dapat menerima dan menganggap itu sebuah kecurangan dengan mencuri star kampanye melalui iklan di bioskop.

*Kelima*, menyerang atau menghujat (agresif). Pemberitaan yang bersifat mencaci, mencela dan menfitnah dengan tujuan menyerang sesuatu yang dianggap cenderung menghalangi, menghambat dan mengecewakan. Wartawan atau media massa bersangkutan menggunakan kata-kata dan kalimat yang menyudutkan atau menyerang seseorang atau kelompok berdasarkan rekam jejak (sejarah masa lalu) yang tidak baik.

Walaupun hujatan yang dikemukakan tersebut belum tentu kebenarannya, namun tetap disampaikan kepada khalayak dikarenakan mempunyai motif komunikasi untuk membangun citra (*image*) buruk bagi seseorang atau kelompok masyarakat yang disasar. Contoh berita agresif yang dimuat di Tirto.ID yang diposting pada tanggal 19 Oktober 2018 dengan judul “Prabowo-Sandiaga Merugi Sebelum Bertanding Di Pilpres 2019.” Berita tersebut secara sepihak telah menggiring opini pembaca bahwa pasangan Capres dan Cawapres 02 dipastikan akan kalah di daerah-daerah akibat terjadi pembelotan oleh para Caleg dari partai pengusungnya (Partai Demokrat dan Partai Amanat Nasional).

Walaupun berupa fakta pendapat dari Caleg bersangkutan sesungguhnya tidak etis mencantumkan nama Caleg atau partai karena dipastikan akan muncul reaksi baik dari massa pendukung Capres dan Cawapres 02, pengurus partai atau partisipan dari kedua partai yang disebut-sebut dalam berita.

Dapat disimpulkan pemberitaan ini mencela atau menyudutkan salah satu kontestan Pilpres dengan sesuatu yang belum dipastikan kebenarannya melalui survei atau observasi. Melainkan hanya asumsi dari pihak si pembuat berita. Terlebih pada paragraf berikutnya terdapat kata-kata mengklaim solidaritas dari para Caleg dan Cawapres 01 untuk tetap konsisten untuk tetap mempromosikan Kontestan 01. Sehingga sangat gamblang berita ini menyerang salah satu pihak (tidak memihak).

## E. Penutup

Artikel ini memberikan kesimpulan secara tekstual maupun konseptual bahwa jurnalisme provokasi sangat mudah ditangkap khalayak (*audiens*) baik motif maupun tujuannya. Berita atau opini yang dikonstruksi, manipulasi atau disisipkan muatan provokasi menjadi stimulan demi terbentuknya opini masyarakat yang pada akhirnya menggerakkan aksi dan reaksi yang bersifat aktif dan dinamis.

Jurnalisme provokasi merupakan perkembangan terkini dari empat teori tentang pers dan kekuasaan yaitu Teori Pers Otoritarian, Teori Pers Libertarian, Teori Pers Tanggungjawab Sosial dan Teori Soviet Komunis.<sup>19</sup> Tentunya penelitian mengenai jurnalisme provokasi ini bisa dijadikan rujukan baru sekaligus bahan pertimbangan dalam pengelolaan keamanan berdemokrasi baik di Tanah Air maupun di dunia.

Jadi jurnalisme provokasi kontekstual merupakan inseminasi (penyemaian) pemuatan atau penyiaran sebuah berita dan opini. Kalau jurnalisme propaganda, doktrin maupun jurnalisme damai disajikan dalam bentuk yang terselubung namun massif, maka sebaliknya jurnalisme provokasi jelas motif dan penyampaiannya serta tidak terlalu sukar mengklarifikasikannya karena tujuannya agar mudah dicerna khalayak dengan harapan muncul aksi dan reaksi.

Secara tekstual jurnalisme provokasi adalah segala penyajian berita atau opini dengan menggunakan bahasa berkonotasi negatif atau mengandung sentimen SARA yang ditujukan mempengaruhi emosi atau sikap terhadap suatu peristiwa, kebijakan, kelompok atau individu (kelompok).

Sementara itu sarannya sebaiknya dalam pembuatan berita atau opini harus sesuai dengan etika jurnalistik, dengan mengedepankan faktual dan yang terpenting dan yang terpenting berimbang. Sekalipun saat ini banyak pemilik media yang terlibat politik, semestinya media massa menjamin awak redaksinya untuk tetap bekerja secara profesional, tidak partisan. Sekalipun terdapat media yang partisan hendaknya pembaca/pemirsa tetap kritis atas setiap pemberitaan yang disajikan.

---

<sup>19</sup> Siebert, Fred S, dkk, *Empat Teori Pers*, (Jakarta: PT Intermedia, 1986).

### Daftar Pustaka

Dimitrova, Daniela V and Adam Shehaa, dkk. *The effect of Digital Media on Political Knowledge and Participation in Election Campaigns*. Evidence From Panel Data SAGE Journals, 2011.

Eriyanto. *Analisis Wacana: Pengantar Analisis Teks Media*. Lkis Yogyakarta, 2012.

Heryanto, Gun Gun. *Media Komunikasi Politik; Relasi Kasa Media di Panggung Politik*. IRCiSoD Yogyakarta, 2018

Jati, Warsisto Raharjo. *Media and Political Persuasion: The Role of Media in Indonesia Presidential Campaign 2001-2009*. Jurnal Politik LIPI, 2016.

Karnavian, Muhammad Tito & Hermawan Sulisty. *Democratic Policing*. Pencil - 324 (Anggota IKAPI). Jakarta, 2017.

Maisarah, Widowati. *Pemberitaan Konflik Dalam Surat kabar Kompas (Analisis Isi Berita Konflik Ahmadiyah, Tarakan dan Papua dalam Surat kabar Kompas)*. Electronic Theses & Dissertations Gadjah Mada University. Yogyakarta, 2012.

Malik, Abdul. *Agitasi dan Propaganda di Media Sosial (Studi Kasus Cyberwar Antar-Netizen terkait Dugaan Penistaan Agama oleh Basuki Tjahaja Purnama)*. Lontar Vol.4 No.3 September - Desember 2016. Fisip Universitas Serang Raya, Jawa Barat, 2016.

Mansur, Juned dkk. *Kekuatan Politik Media Sosial: Uji Kasus Pada Revolusi Mesir 2011*. Global Vol.15 Desember 2012 - Mei 2013. Fisip UI Jakarta, 2013.

Nazarova, E. A. *Provocations In The Media and Their Perception By The Youth Audience*. Communicology, 2017.

Nimmo, Dan. *Komunikasi Politik Khalayak dan Efek*. PT Remaja Rosdakarya Bandung, 2017

Nohrstedt, Stig A. Sophia Kaitatzi-Whitlock, Rune Ottosen etc. *From The Persian Gulf to Kosovo - War Journalism and Propaganda*. European Journal Of Communication. 2000

Ruslan, Idrus. *Membangun Nasionalisme Sebagai Solusi Untuk Mengatasi Konflik SARA di Indonesia*. Jurnal Tapis. Jakarta, 2014.

Siebert, Fred S, dkk. *Empat Teori Pers*. PT Intermedia. Jakarta, 1986.

Wibowo, Agus Hari. *Bahasa Media Untuk Mengurangi Konflik*. Prosiding Prasasti. Semarang, 2016.

### Lainnya:

<https://bola.kompas.com/read/2010/12/17/15012568/Media.Sosial.Sebagai.Pilar.Kelima.Demokrasi>

<https://international.sindonews.com/read/1025279/41/lawan-rusia-belanda->

dan-polandia-luncurkan-perang-propaganda-1437541770

[https://kominfo.go.id/content/detail/14136/angka-penggunaan-media-sosial-orang-indonesia-tinggi-potensi-konflik-juga-amat-besar/0/sorotan\\_media](https://kominfo.go.id/content/detail/14136/angka-penggunaan-media-sosial-orang-indonesia-tinggi-potensi-konflik-juga-amat-besar/0/sorotan_media)

<https://polkam.go.id/menko-polhukam-kpi-harus-jadi-lembaga-penyebar-persatuan/>

<https://www.liputan6.com/health/read/3236125/sikap-nyinyir-haters-di-media-sosial-apakah-gangguan-mental>

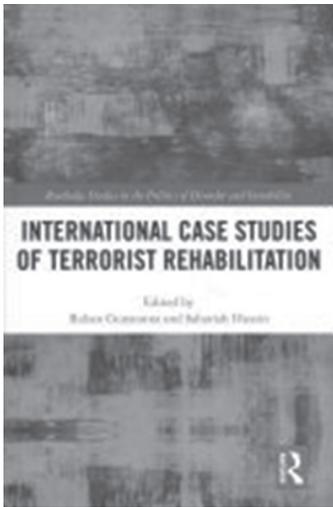
Talkshow Interaktif, *Seberapa Greget Reuni 212*, (Jakarta: Radio MNC Trijaya FM, Polemik, 1 Desember 2018).



# Book Review

**Aly Ashghor**

Pusat Kajian Keamanan Nasional  
Universitas Bhayangkara Jakarta Raya  
E-mail: ali.ashgar@ubharajaya.ac.id



**Judul Buku :**

International Case Studies of Terrorist Rehabilitation,

**Penulis :**

Rohan Gunaratna, Sabariah M. Hussin (Eds)

**Penerbit :**

Routledge, 2018.

**Reviewer :**

Aly Ashghor

## Abstract

*The post 9/11 rehabilitation programs have become attention in various countries. The projects for terrorism rehabilitation planning programs are systematically and structured carried out in several countries, such as Saudi Arabia, Singapore, Pakistan, Malaysia, Egypt, Iraq and Uzbekistan. Whilst, this program are conducted through ad hoc institution in some countries, such as in Nigeria, China, Indonesia, Bangladesh, Denmark, Germany, Britain and Nepal. The terrorism rehabilitation program of the post 9/11 tragedy tended to be focused on terrorist groups that used Islamic symbols. This book consists of a series of case studies of different terrorist rehabilitation initiatives that have been attempted around the world. A rehabilitation programs in countries are critically analyzed to develop a good understanding of the significance of different approaches and strategies of terrorist rehabilitation in helping potential terrorists to integrate back into society. This book provides vital tools to address the challenges which faced*

*by practitioners of terrorist rehabilitation programs.*

**Keywords:** Rehabilitation, Terrorism and Deradicalization

*Pasca peristiwa 9/11 program rehabilitasi terorisme menjadi perhatian di berbagai negara. Proyek perencanaan program rehabilitasi terorisme di beberapa negara dilakukan secara sistematis dan terstruktur, seperti Arab Saudi, Singapura, Pakistan, Malaysia, Mesir, Irak dan Uzbekistan. Namun demikian, di sebagian negara program rehabilitasi terorisme juga dilakukan secara ad hoc, seperti di Nigeria, Cina, Indonesia, Bangladesh, Denmark, Jerman, Inggris, dan Nepal. Program rehabilitasi terorisme pasca peristiwa 9/11 cenderung difokuskan pada kelompok terorisme yang menggunakan simbol-simbol Islam. Buku ini terdiri dari serangkaian studi kasus berbagai inisiatif rehabilitasi teroris yang telah dicoba di seluruh dunia. Sejumlah program rehabilitasi di sejumlah negara dianalisis secara kritis untuk mengembangkan pemahaman yang baik tentang pentingnya berbagai pendekatan dan strategi rehabilitasi teroris dalam rangka membantu proses reintegrasi para teroris ke masyarakat. Buku ini menyediakan alat vital untuk mengatasi tantangan yang dihadapi oleh para praktisi program rehabilitasi teroris.*

**Kata Kunci:** Rehabilitasi, Terorisme dan Deradikalisasi

The book entitled “International Case Studies of Terrorist Rehabilitation” is a compiled book and edited by Rohan Gunaratna and Sabariah M Hussin. This book consists of fourteen chapters that discusses rehabilitation and de-radicalization programs in various countries. There are thirteen authors, such as: Rohan Gunaratna, Abdul Basit, Ahmad Saiful Rijal bin Hassan, Marcin Styszynski, Mohamed bin Ali, Hussin Sabariah, Iftekharul Bashar, Mohd Mizan Aslam, Chidinma Jennifer Ogbogu, Nodirbek Soliev, Malkanthi Hettiarachchi, Hu Weiyang, Inga K. Trauthig, and Zunyou Zhou.

The editor in introduction writes that the discourse on terrorism have never subsided since 9/11. Furthermore, editor argues that terrorism is related to extremism which based on a product of exclusivism. The failure of the government in tackling terrorism, will have an impact on increasing acts of terrorism in its territory. Therefore, the pattern of handling terrorism, especially in the rehabilitation and deradicalization program in a country, will determine the degree of emergence of terrorism as a crime.

### **Rehabilitation and deradicalization Program: Case Studies**

The emergence and development of the post 9/11 terrorism movement has encouraged by various countries to make efforts to prevent the dangers of terrorism. One of the programs developed was a rehabilitation and deradicalization program. In many cases, policy of rehabilitation and deradicalization as revealed in this book is very complex, not only concerning funding resources operated but also the political will of the government elite.

The program of rehabilitation and de-radicalization in several countries as revealed in this book is quite varied from one country to another. Some countries such as Saudi Arabia, Singapore, Malaysia, Denmark, Uzbekistan and Sri Lanka are relatively successful countries in implementing rehabilitation programs and de-radicalizing terrorism. Saudi Arabia for example, a program initiated was the establishment of the Center for Counseling and Care Center Mohamad bin Nayef. Mohammed bin Nayef's Counseling and Care Center offers three main components in this program: counseling, rehabilitation and care. This rehabilitation program is not only aimed to terrorists themselves, but also families of terrorism offenders.

In Singapore, rehabilitation programs are held by the Internal Security Department or the Department of Homeland Security with three components in a rehabilitation policy, namely psychological, social and religious rehabilitation approach. Deradicalization program in Malaysia is to be implemented through the Religious Rehabilitation Program or the Religious Rehabilitation Program (RRG). The focus of this program is to provide a comprehensive understanding of religious interpretations so as providing a more inclusive interpretation. By the same token, deradicalization programs in Denmark use 'the triangle model' approach or three levels of triangles, namely: (1) General level. At this level, the program is focused on creating awareness about dangers of extremism and radicalism (2) Specific Level. This level is focused on individuals or groups involved in extremist activities and (3) Targeted Level. This level is focused on individuals who have been involved to violent or moderate extremist acts which are considered at risk of violent extremism. As for Sri Lanka, the rehabilitation program is carried out through six modes of rehabilitation involving the community, namely education, vocational, psychosocial and creative, social, cultural and family therapy, spiritual and religious, recreation and plus 1, and community rehabilitation.

The success of the rehabilitation and deradicalization program in the cases above, some countries provide a perspective that efforts to prevent terrorism are required to be solved through a hard approach and a soft approach; persuasive and educative, social and humanism. This is also done in Uzbekistan. The rehabilitation program is carried out through three stages, including: actual rehabilitation in prison, amnesty, and 'supervised reintegration' programs. For instance, Uzbek prisons, rehabilitation programs are designated as part of the criminal justice system and are sustainable. In the context of criminal law, the Chinese Government makes special an arrangement

of Counterterrorism Law (CTL), the first comprehensive anti-terrorism law, and provided a legal foundation for rehabilitation programs. However, CTL, although effective in combating terrorism at the level of prevention, will tend to be repressive and curb the freedom of civil society.

The concept of sustainable rehabilitation program is also an important key in counter-terrorism policies. For instance, in Nigeria, although at the beginning was quite successful in the armed group rehabilitation program by providing amnesty and the program of Reconciliation, Rehabilitation and Reconstruction (3Rs). However, rehabilitation programs have been damaged by the government's inability to follow up on an ongoing basis. This is evident in the case of militancy in the Delta region and the turmoil of civil war in the Igbo community in Nigeria. Therefore, the issue of terrorism requires a comprehensive step.

Terrorism cases in the 21st century with religious characteristics are different from non-religious terrorism. Therefore, the German government has an experience in dealing with right-wing terrorism, but this is not successful enough in dealing with Islamic-based terrorism. The program of rehabilitation and de-radicalization in Germany is largely directed in preventing extremism and strengthening mutual trust but it does not overcome the ideological challenges of Islamic extremism. The government needs to learn understanding the characteristics of Islamic-based terrorism that use Islamic symbols.

Therefore, Singapore as a country is quite successful in running a rehabilitation program to create a special religious rehabilitation institution, the Religious Rehabilitation Group (RRG). This institution cooperates with several Ulama to provide religious counseling to militants who are in rehabilitation. Counseling is not only directed at militants but also military families. In contrast, in Pakistan, religious schools or madrassas become laboratories producing radical militants. Therefore, the counter-radicalism policy is carried out with four steps, including: (1) Several schools or madrasas reform, (2) the establishment of the National Internal Security Policy (NISP), with counter-terrorism approaches, such as dismantle, contain, prevent, educate, and reintegrate. (3) the Pakistan Protection Act 2014 and (4) the counter-terrorism operation.

### **Advantages and disadvantages**

This book must be recognized in having an important contribution to the policy model for terrorists, namely rehabilitation and de-radicalization. Not only applicative concepts present, but also guidelines for implementing rehabilitation and deradicalization programs. This book can become a guidebook for making two counterterrorism policies that are soft but successfully implemented in various countries.

In addition to the advantages, there are some things that are considered necessary to be re-discussed about the concepts of rehabilitation and deradicalization in this book. The Rehabilitation and Deradicalization Program as a main topic in this book that tries to offer a view on handling terrorism tends to make religion the source behind the emergence of recent acts of terrorism without understanding the external dimensions of social and political activism.

There are two prominent approaches in this book when looking at the phenomenon of terrorism addressed, namely the ideational approach. This approach tends to regard with radicalism and extremism as rooted in religious texts. The second approach is a model of psychological explanation. The psychological perspectives emphasize aspects of the background of individuals involved in the terrorism movement as the center of analysis. These two approaches are dominated by government perspective in seeing the phenomenon of terrorism in the 21st century as seen in this book. Therefore, the rehabilitation and de-radicalization program tends to be directed at being able to answer these two issues, namely, the religion and psychology of perpetrators of violent extremism.

The psychological explanation is very little to be able to understand the complexity of the problem of terrorism. This weakness includes two reasons (Hafez and Wiktorowicz, 2004), including: (1) radical and moderate Islamic groups have many similarities in character, including in education. Therefore, why do they use violence while some use peaceful means and (2) demographic characteristics are not able to explain the variance of violence at any given time. The radical Islamic groups in some cases did not assert from the beginning the choice to commit violence. The choice of violence used in connection with conditions of political tolerance at certain times. This shows that the demographic background of terrorists is not able to explain the choice of time in which they use violent methods.

The model of rehabilitation and de-radicalization in the face of the dangers of radicalism and terrorism that uses Islamic symbols must come out of the dominance of religious perspectives. Terrorism as an Islamic movement if it tends to be understood by an ideational approach is the same as treating Islamic movements as something static and frozen in discourse, not as something dynamic (Bayat, 2005). Therefore, an objective understanding is needed to understand the outer dimensions of the Islamic movement in order to uncover the hidden agenda behind Islamic symbols that are inherent as the core forces of the political Islam movement (Hadiz, 2008). The phenomenon of terrorism is not driven solely by the factors of religious fundamentalism, on the contrary it is driven more by secular motives, namely nationalism in the form of political opposition to expelling American occupation in Islamic countries (Pape, 2005). Parallel with what was expressed by Robert A. Pape, Faisal Devji in *The Terrorist in Search of Humanity: The Islamic and Global Politics Militant* tried to discuss and question the representation of Islam as a motive for acts of terrorism. Terrorism according to Devji is not based on religious factors but more

than a form of protest against the global world order that is unfair under the control of the American state (Devji, 2008).

Therefore, the violence inherent in Islamic-based acts of terrorism does not tend to be understood in a religious context, so that the rehabilitation and deradicalization program model is also more comprehensive and objective in looking at terrorism in the 21st century. An objective understanding of terrorism will give a birth to targeted rehabilitation and deradicalization programs. Conversely, understanding terrorism will tend to give a birth to a new generation of terrorism. Hence, the key to the success of the rehabilitation and deradicalization program is in our understanding of terrorism itself.

### Bibliography

Asef Bayat, "Islamisme and Social Movement Theory," *Third World Quarterly*, 26,6 (2005), 891-908.

Faisal Devji, *The Terrorist in Search of Humanity: Militant Islam and Global Politics* (New York: Columbia University Press, 2008)

Mohammed M. Hafez and Quintan Wiktorowicz, "Violence as Contention in the Egyptian Islamic Movement" dalam Quintan Wiktorowicz, ed. *Islamic Activism : A Social Movement Theory Approach* (Bloomington: Indiana University Press, 2004)

Robert A. Pape, *Dying To Win: The Strategic Logic Of Suicide Terrorism* (Newyork : Random House, 2005)

Vedi R. Hadiz, "Toward a Sociological Understanding of Islamic Radicalism in Indonesia," *Journal of Contemporary Asia*, Volume 38, Issue 4, (November 2008)